PIETRO CHIMIENTI

IL DIRITTO DI PROPRIETÀ NELLO STATO COSTITUZIONALE

1894

L. ROUX E C. - EDITORI

TORINO - ROMA

I.

La dottrina del governo costituzionale non è tutta quanta raccolta nelle linee generali dello Statuto con le istituzioni rappresentative concesse in esso: oltre gli elementi giuridico-politici, vanno presi in considerazione gli elementi economici il cui studio offre il vantaggio di mostrare un sostrato di elementi d'ordine essenziale alla organizzazione della stessa società moderna, e quindi di natura non molto facilmente malleabile.

Lo studio dei rapporti che la forma costituzionale ha con elementi di simil genere è di grande importanza per l'intelligenza di quella forma medesima, principalmente perchè in siffatto studio è racchiuso uno dei commenti più illustrativi delle forze che hanno aiutato la libertà dell'individuo a diventare il motivo prevalente della nuova organizzazione politica.

Tra questi elementi, l'istituto della proprietà è il più importante, come quello che, nel corso

della sua lenta evoluzione storica, porta successivamente le traccie delle tappe sincrone che compie in funzione reciproca con l'organizzazione giuridica e politica dei popoli.

Il diritto di proprietà, come è inteso, praticato, difeso e limitato dallo Stato costituzionale, è una prova caratteristica di quanto si afferma: esso disvela con la libertà relazioni di reciproca influenza e mutuo compimento, e quindi, oltre che una medesima storia, una teoria completa della libertà può dare anche norme direttive per il riconoscimento, lo svolgimento ed i limiti del diritto di proprietà nei suoi rapporti con l'autorità dello Stato liberale.

Ricercando queste norme ed accennando all'ambiente storico in cui esse si sono sviluppate, a me pare di abbozzare argomento di materia che potrebbe organicamente integrarsi in un completo trattato di diritto costituzionale.

Se infatti i rapporti, affermati, sia pur vagamente, ma da tutti i pubblicisti tra le forme di governo e quelle che, accanto ad esse, va assumendo la proprietà, tra la proprietà e la libertà hanno un vero contenuto nella realtà della storia giuridico - politica delle pubbliche istituzioni, ognuno converrà che, per quella parte che spetta alla proprietà moderna, la forma di governo costituzionale, storicamente interrogata, può offrire dei dati di fatto non disprezzabili per l'intelligenza dei rapporti reciproci tra il diritto di proprietà e le libertà costituzionali.

Precisare il valore costituzionale di questi rapporti, mostrare la via parallela seguìta dalle libertà costituzionali e dal diritto di proprietà, seguire lo sviluppo di quest'ultimo a traverso la ricostruzione dell'organismo amministrativo e finanziario dello Stato, e accennare ai pericoli che, in seno alle società moderne, minacciano la libertà e la proprietà, tale è lo scopo del presente lavoro.

Dichiaro però, fin dal principio, che son sicuro di non poter dare al vasto tema tutto quell'ampio svolgimento che esso merita, e che mi limito solamente a tracciarne le linee generali, e precisamente quelle che hanno più diretta attinenza col problema costituzionale dei limiti al diritto di proprietà (1).

---

(1) Accenno brevemente ad una delle questioni più importanti della filosofia del diritto e dò, senza dimostrazione, come base del presente lavoro, la parte più moderata di quella dottrina che nell'economia ripone la vera base del diritto, anzi « lo interpreta in funzione di quella ». (V. J. Vanni, *Il problema della filosofia del diritto*, pag. 41).

Questa dottrina, che riguarda le forme di governo come una superstruttura ed un riflesso del fatto economico, come avviene a tutti i motivi scientifici tendenti a prendere un possesso lungamente contrastato, si afferma, è vero, troppo assolutamente per rispetto alle altre molteplici manifestazioni della vita sociale, ma bisogna pur dire che la sua importanza è grandissima per lo studio delle istituzioni giuridiche e politiche. Il Loria, una delle menti più acute e geniali che l'Italia abbia tra gli studiosi di pubblica economia, ha dato un saggio di applicazione di tale dottrina. Se gli elementi e

II.

Come, uscendo dallo stadio di vaghe aspirazioni di pensatori, i bisogni di pubbliche libertà cominciarono davvero a farsi sentire quali esigenze imperiose della stessa vita sociale dei popoli, le condizioni della proprietà erano giunte a tal punto che questa non poteva più continuare le sue tradizioni conservatrici di sostegno dell'ordine stabilito.

---

le altre forze morali, come coefficienti delle forme politiche, sono stati da lui sconosciuti nelle sue ardite sintesi, l'importanza degli elementi economici è stata messa nella sua giusta luce; e non è poco vantaggio aver mostrato nelle istituzioni politiche, ancora segnacolo di odio e di amore metafisico, una parte di contenuto strettamente legata alle condizioni organiche dell'ordinamento economico. (V. del Loria, *La teoria economica della costituzione politica — Analisi della proprietà capitalistica*). Anche il Thorold Rogers ha applicato alla storia del suo paese lo stesso metodo d'interpretazione economica. Il libro del Rogers, però, contrariamente alle promesse del titolo, conserva carattere più spiccato di saggio speciale con applicazione alla politica economica dell'Inghilterra, a cui egli assegna la responsabilità delle crisi e del pauperismo crescente nelle classi operaie. (James E. Thorold Rogers, *Interprétation économique de l'histoire, cours professé à Oxford*, 1887-88, trad. *Castelot*. Paris, Guillaumin. Vedi specialmente cap. I, XI e XVI).

Sulla filiazione scientifica di questa dottrina dalla filosofia tedesca, dopo Kant, e del posto che v'occupa il nostro Romagnosi, vedi l'importante opuscolo citato dal Vanni (nota n. 29).

Il diritto di proprietà, benchè vivesse già nel diritto privato quale istituto giuridico a sè, indipendente dalla podestà dello Stato, pure si sentiva troppo in balìa di un'autorità divenuta antisociale ed i cui interessi patrimoniali erano in contraddizione stridente con i bisogni della propria naturale evoluzione.

Questi bisogni erano principalmente di *libertà*, di *pace* e di *garanzia* — bisogni egualmente intesi da tutte e due le forme di proprietà.

La *stabile*, spinta verso l'individualismo, pur essendosi rinnovata nei suoi modi d'acquisto e possesso, aveva bisogno di libertà per consolidarsi e per liberarsi dai vecchi privilegi, divenuti dannosi impacci, e per mettersi sulla via di diventare una forma libera d'investimento della ricchezza. Lo Stato assoluto non poteva su questa via porgerle la mano. Per propiziarsela, anzi, era obbligato lasciarle ancora, sotto forma di privilegi, quella porzione di autorità che la proprietà aveva goduto nell'antico assetto politico ed economico dello Stato patrimoniale. Per assicurare l'elemento individuale della proprietà e mettere in armonia l'elemento sociale con la libertà e con la missione rinnovata dello Stato moderno, alla monarchia assoluta, quando ne avesse avuto i mezzi ed il buon volere, mancava il sussidio della pubblica opinione, come quella che solamente era in grado di distruggere i sospetti e i rigori che, a quel tempo, avrebbe portato con sè una legge uguale per tutti i cittadini.

Anche più difficili erano le condizioni della proprietà *immobiliare* di fronte alla vecchia organizzazione politica. Nata all'ombra delle antiche libertà municipali ed obbligata a crescere silenziosamente nel susseguente centralismo della monarchia assoluta, presso alcune nazioni, per virtù principale della classe degli Ebrei, la proprietà capitalistica era, all'epoca in cui si affacciava alla storia il periodo liberale, giunta a tal grado di potenza che la diga delle vecchie forme dell'assolutismo erano per essa troppo debol riparo. Già da tempo l'assolutismo e la nobiltà s'erano andati inchinando, nel segreto di contratti e di prestiti gravosi (1), dinanzi alla forza del capitale a cui domandavano i mezzi di continuare la vita parassita ed improduttiva che si ostinavano a fare di fronte alle condizioni economiche e politiche mutate. Ma la proprietà mobiliare si accostava ad essi diffidente e timida, costretta in pochi impieghi, di cui era unico allettamento il gravosissimo interesse, tenuta quasi lontana da tutti quegli altri pei quali la libertà. la mancanza d'impacci, l'assenza di restrizioni e di monopolii e la completa libertà delle interne ed esterne comunicazioni erano condizioni necessarie ed imprescindibili.

L'istinto della difesa faceva presentire all'assolutismo, anche temperato, come, nell'appa-

(1) Taine. *Les origines de la France cont.*, vol. 1 pagina 48 e segg.

gamento di questi nuovi bisogni del diritto di proprietà, era il disfacimento della propria costituzione. In questa difesa poi che, nel periodo storico precedente al liberale, raggiunse il parossismo delle repressioni e delle confische, era l'altro elemento letale per ogni genere di proprietà e di possesso: la mancanza di sicurezza. Erano, è vero — come ho accennato — fissate e progredite le norme per lo svolgimento del diritto di proprietà nei rapporti tra i privati cittadini; ma nei rapporti con l'autorità e le esigenze della vita dello Stato regnava una sola legge : quella dell'interesse patrimoniale della dinastia. Specialmente nell'ultimo periodo, quello degli sforzi disperati per sopravvivere alle necessità sociali che l'aveano voluta elemento di progresso, la monarchia dell'antico regime fece al diritto di proprietà uno stato d'insicurezza raramente raggiunto. La ragione dinastica, non armonizzata con gli interessi d'indipendenza nazionale di un popolo, ma imposta nella forma della monarchia assoluta, era l'ultimo legato della dolorosa eredità che lo stato patrimoniale voleva continuare ad imporre alla nascente società moderna. La *confisca,* come vero e proprio istituto di diritto pubblico, era tra le armi meglio affilate che l'assolutismo, conseguente a sè stesso, adoperava più di sovente per difendere dagli attacchi di questa società quelli che esso riteneva suoi interessi *patrimoniali.*

Era naturale che, in questo stato di cose, la

forma di governo non trovava negli elementi economici quell'aiuto di cui ha bisogno per mantenersi, e pur non essendo questi alla testa della rivolta contro di essa, erano indubitatamente, con la loro neutralità e con il loro favore segreto alle aspirazioni di libertà, una delle leve più potenti contro l'assolutismo.

III.

A questa condizione di cose nell'ordine dei fatti, rispondeva un movimento analogo nel campo delle idee; anzi questa rispondenza, non smentita mai tra le due forme della vita progressiva dei popoli, si riscontra più che mai attiva verso la fine del secolo scorso, tra le esigenze dell'assetto economico e politico e l'indirizzo che va prendendo il pensiero filosofico. Erano maturi, verso la fine del secolo XVIII, i germi che la dottrina del diritto naturale e quella nata dallo studio della rivoluzione inglese del secolo XVII avevano gettato in seno alla società per apparecchiarla ad elaborare i principii di vita dell'epoca moderna. Tra quei germi, potente e fecondatore era stato quello della filosofia di Hobbes, la quale, pur conchiudendo con la necessità del governo assoluto, gettava le basi di quell'esame scientifico ed indagatore sui principii del diritto, dello Stato e della società, a cui, se pur si devono funeste deviazioni della cultura

politica, si deve esser grati per i grandi beneficii che apportò, discreditando per sempre la dottrina mistica e teologica del diritto divino (1). Ad Hobbes, una delle menti più originali dell'Inghilterra, i secoli XVII e XVIII debbono il sorgere dei problemi più vitali dell'epoca moderna. Tra questi, il più capitale, e quello più direttamente provocato dalla sua dottrina, è il seguente: il diritto, e quindi lo Stato, sono nati dalla convenzione o sono una necessità intrinseca della natura umana, determinati nel corso della loro storia dalla costituzione evolutiva delle cose?

Grozio rispose gettando le basi del diritto naturale (2), ma l'idea Hobbesiana dello stato di

(1) JANET, pag. 143 e seg., vol. II. « *Science Politique* ».

(2) Lo scopo di questo rapido riassunto di tutti gli elementi morali ed economici che contribuirono allo sviluppo ed al consolidamento del periodo liberale in Europa non consente una disamina particolareggiata di tutti gli elementi medesimi, e però il lettore perdonerà se si accenna, senza sviluppare. Lunga sarebbe, per es., la storia delle vicende del diritto naturale, dalle prime intuizioni geniali che ne ebbero i giureconsulti romani alle nuove forme che ha preso nelle teorie degli evoluzionisti moderni. Mai teoria filosofica suscitò più implacabili odii e più indomati amori. Ancora oggi, vinta nel suo corteo pericoloso dallo *stato* di natura e dal contratto sociale, è combattuta aspramente da menti elevate come il Maine, la cui forte opera scientifica di storico e filosofo del diritto è quasi diretta in principal modo contro la teoria del diritto naturale (V. specialmente *Ancien droit*, cap. III e IV. *Essai sur le gouvernement populaire*, pag. 1-4 e pag. 216-230, specie contro la dottrina di Rousseau).

Il prof. J. VANNI, nel suo studio su Henri Maine *(Gli*

natura rimase in piedi minacciosa, aspettando chi ne sapesse trarre le conseguenze, che il suo autore aveva tentato soffocare, con le risorse della sua ferrea logica, nella teoria del governo assoluto. Un'epoca, in cui da lunga mano tre secoli aveano deposti i germi del riscatto morale e del riconoscimento giuridico della personalità umana, non poteva, appagandosi della ricostruzione giuridica del diritto naturale, disprezzare tutte le promesse allettatrici di una teoria che poneva come origine della società civile uno stato di natura in cui gli uomini liberi ed indipendenti s'erano liberamente accordati in un patto sociale di unione, delegando, nell'interesse del maggior bene e per la maggior quiete di tutta la comunità, il potere sovrano ad una volontà più forte di tutte le volontà singole.

Il lato antistorico e antisociale di tale dottrina non poteva affacciarsi alla mente ed alla coscienza di una società che si aspettava da un rinnovamento generale di ogni cosa, o, quando meno, da un ritorno al passato, la fine di secolari e gravissime ingiustizie.

---

studi di H. Maine e le dottrine della filosofia del diritto), mettendo in evidenza il contributo dell'illustre scrittore inglese, pur senza aver fatto opera diretta di filosofo, alle dottrine filosofiche del diritto, gli osserva giustamente che le preoccupazioni sue sono superiori ai pericoli che nell'ambiente scientifico moderno, può generare la dottrina combattuta, sopra tutto poichè gli attacchi più forti del Maine sono diretti contro la parte più discreditata del diritto naturale. (V. op. cit., pag. 23-35).

In questo senso l'influenza di Hobbes è stata grandissima, decisiva poi addirittura quando Loke, il grande antenato del liberalismo moderno, confutando la necessità dell'assolutismo allegato da Hobbes, traeva dalla stessa formola dello stato di natura e del contratto sociale, le illazioni e le fondamenta della sua teoria liberale (1).

Così ad Hobbes e a Loke, due inglesi (2), i

---

(1) Come Loke combattè la teoria del governo assoluto di Hobbes, così i moralisti scozzesi ne combatterono le idee sulla morale, ma anche questi con Loke mantennero a base del loro sistema politico la formola del contratto di natura e del contratto sociale. (V. Janet, vol. ii, pag. 543).

(2) Quanto alla paternità inglese del famoso contratto sociale, sono d'accordo a rivendicarla in favore dell'Inghilterra così gli scrittori francesi che gli inglesi. Francesco Montague, nel suo acuto e dotto saggio sui *Limiti della libertà individuale* (V. la traduzione di Orlando nella « Biblioteca di scienze politiche », vol. v), a questa rivendicazione dedica il cap. ii, « Storia delle idee inglesi sulla libertà individuale », e a pag. 530 conchiude: « Alla scuola filosofica inglese dobbiamo una spiegazione della società civile come puramente laica e come prodotto della primitiva nozione dell'individuo ».

Il Montague sconcerta con la sua critica brillante tutte le opinioni fatte sulla assoluta paternità francese delle dottrine astratte del radicalismo politico, e getta un po' d'acqua sul caldo entusiasmo di questo scorcio di secolo per la non mai smentita praticità dello spirito politico inglese. « I filosofi inglesi, mentre per abitudine ripetono i vecchi adagi baconiani intorno alla fecondità dell'esperienza ed al valore sovrano dei fatti, non si sono troppo spesso data cura dei fatti ricordati dalla storia, o di quella esperienza che è racchiusa nelle leggi,

due grandi filosofi e polemisti della *Great Ribellion,* deve la mente europea quella teoria che poi, fecondata dall'abito mentale francese (1),

---

nella letteratura, nell'arte, nella religione degli uomini ». Egli parla così di Hobbes, Loke, Benthan e di Herbert Spencer (V. per conferma, tra i francesi, Janet, *Science politique,* vol. II, pag. 145: « C'est une erreur très répandue de nos jours de se représenter l'esprit anglais comme toujours inspiré par le sentiment historique et traditionnel, par le goût des faits, l'amour des coutumes et des précédents. Ce qui, au contraire, caractériserait la France se serait, dit-on, un rationalisme abstrait, traitant la politique par la méthode géométrique et métaphysique *à la manière* de J.-J. Rousseau. On oublie que J.-J. Rousseau a emprunté précisément sa méthode à Hobbes, c'est-à-dire à un Anglais. On ne voit même pas qu'en Angleterre, au XVII^e^ siècle, les publicistes emploient beaucoup plus qu'ailleurs l'argument de la tradition et du droit historique ».

Tutto ciò però non può togliere importanza alla tendenza prevalente della mente francese al giacobinismo, come non può sconoscere il fatto che la natura pratica dello spirito inglese e il concetto storico della società che non ha mai abbandonato la filosofia tedesca ha fatto sì che, per entrambe queste due nazioni, l'individualismo si affermò sempre temperato dal giusto conto di tutte le condizioni intellettuali, sociali e morali che lascia dietro di sè il passato di un popolo.

(1) Intorno al processo psicologico per cui dalle formole del contratto sociale l'astratto razionalismo degli enciclopedisti generò la dottrina che vuol ricostruire l'uomo secondo i precetti di una natura fuori la storia ed in odio al passato, e come dalla filosofia degli enciclopedisti nacquero le teorie giacobine che macchiarono i benefici inizii della rivoluzione francese, al lettore non ho bisogno di ricordare le smaglianti pagine del Taine. (V. il vol. II, *Ancien regime,* libro III, *L'esprit et la doctrine*). Lo studioso di scienze politiche a lui deve essere

favorita dalle condizioni sociali della Francia e servita mirabilmente dalla pompa dello stile classico, così familiare alla coltura francese, doveva servire di catechismo ad uno dei moti politico-sociali più riformatori che la storia ricordi dopo il cristianesimo.

Non dirò qui di tutte le vicende storiche di questa formola: dalle ricostruzioni fantastiche e geniali di G. G. Rousseau fino alle frasi fatte e vuote dei nostri moderni demagoghi, essa ha mantenuto e mantiene la sua funzione demologica nella coltura politica di un intero secolo, senza interruzione. Nè è necessario ripetere qui come e quanto queste concezioni astratte e razionalistiche della vita giuridico-politica nocquero al cammino delle pubbliche libertà, e come ne ritardarono la conquista. Benchè esse, come dice il Maine (1), conservino ancora, in certe forme nascoste, in certi sottili travestimenti, una certa efficacia ed una certa popolarità, pure non havvi nella storia del pensiero filosofico ipotesi più vittoriosamente e più definitivamente sconfessata per insistervi ancora sopra con facile e non

---

grato per la popolarità acquistata dalla reazione della coltura contro il giacobinismo in politica, reazione che prima era dote di poche menti superiori e privilegiate. Il giacobino, come macchina a idee, è stato da lui scomposto, ed il meccanismo di quella costituzione fisiologica e mentale ha perduto, dopo quell'analisi, molte delle sue naturali attrattive. (V. lib. cit., vol. III).

(1) V. *Ancien droit*, pag. 84-86, e poi *Essais sur le gouvernement populaire*, pag. 217.

nuova copia di argomenti. E però, ritornando al punto da cui è cominciata questa digressione, sarà bene conchiudere come la concezione del diritto naturale a quell'epoca, così come si affacciava al pensiero della filosofia politica del tempo, fu una leva potente e la sola possibile, per le condizioni dell'ambiente, contro gli abusi, i pregiudizi, le istituzioni oppressive dell'antico regime (1). Così che quando Kant (2), e con lo spirito della sua nazione e col suo potente genio indagatore, dava all'uomo che si cercava d'affrancare, ma isolandolo, una meta nel dovere morale ed una condizione necessaria nell'*imperativo categorico,* e di quella *ragione,* quasi contemporaneamente deificata, faceva la critica, il gran passo era dato per la libertà dell'individuo, fatto fine a sè stesso.

---

(1) Anche il Montague, nel saggio citato, benchè con diverse intenzioni polemiche, nota l'influenza della teoria del contratto sociale su quella delle libertà costituzionali. « Ma essa (la teoria del contratto sociale) ebbe la sua origine in un modo di considerare queste materie che è appunto tanto prevalente oggigiorno come ai tempi del Loke, ed ha contribuito moltissimo a formare non solo le nostre teorie costituzionali, ma la nostra presente dottrina della libertà ». (Op. cit., pag. 519).

(2) Anche Kant parve vinto dalla forza dell'ipotesi di un contratto sociale, ma nella filosofia politica del pensatore tedesco il contratto sociale ha solo valore d'*idea* e non di fatto storico, *idea che deve consigliare al legislatore di fare leggi come se emanassero dalla volontà generale.* (V. Janet, pag. 611).

Così è che la storia e la scienza delle libertà pubbliche debbono essere grate alla mente tedesca di aver chiamato a nuova vita l'idea morale affidandole una missione direttiva nel cimento della vita umana e nello svolgersi delle istituzioni destinate a tradurne le varie forme d'esistenza, e d'aver fatto questo in un'epoca in cui le forze dello spirito erano prostrate sì, ma aperte ad una grande confidenza nei destini dell'umanità.

Mentre su questa via, la coscienza della nazione tedesca, intorpidita e sonnecchiante per l'avvilimento della guerra dei trent'anni, si ridestava con uno scatto di forze e di tumultuose aspirazioni, la mente tedesca svelava alle altre nazioni civili un elemento di grandezza futura nell'autonomia della coscienza morale. " In nessun paese del mondo (1) si è mai tanto parlato e scritto come nella Germania del secolo scorso intorno al diritto che è nell'uomo alla piena assoluta indipendenza del pensiero e della vita... „ (2).

---

(1) V. la bella e dottamente sintetica prefazione del Barzellotti alla traduzione italiana dell'*Individuo e lo Stato* di Spencer. Questa prefazione è uno splendido capitolo di filosofia del diritto e di economia politica.

(2) In questo movimento verso una completa affermazione dell'individualismo tiene il primo posto il libro dell'HUMBOLDT sui *Limiti dell'azione dello Stato*, libro meditato e scritto in quell'epoca, benchè pubblicato mezzo secolo più tardi nel 1851, sedici anni dopo la morte dell'autore.

Il piccolo, ma prezioso libro, è l'indice significativo delle

L'aiuto che alla rivendicazione di quel diritto indicava la filosofia tedesca era potente, sì che, insieme agli altri elementi di riscossa che il movimento delle idee francesi ed inglesi faceva confluire nel grande agitarsi della coltura politica del tempo, veniva a compiere quell'ambiente intellettuale nel quale il valore della personalità e dignità umana, l'indipendenza dell'individuo

---

disposizioni mentali, delle speranze e dei sospetti che tutta una generazione di menti superiori portava nel desiderare la libertà e nel metterla in relazione con l'attività necessaria dello Stato. Esso non è scritto in favore di questa o quella forma di governo, ricerca di ordine secondario, come dichiara espressamente lo stesso Humboldt nelle prime pagine del suo saggio, ma certo è tutto un attacco contro lo Stato di polizia, l'assolutismo illuminato che *non più come lo Stato antico teneva* l'individuo per esercitarne le forze fisiche morali ed intellettuali, ma lo asserviva prescrivendo norme e leggi a tutto ciò che lo circondava, mirando a tener compresso, « più quello che l'uomo possiede, che l'uomo stesso ».

Giudicando da un altro saggio dell'Humboldt sull'*Organizzazione costituzionale della Prussia*, le riserve sulle forme di governo fatte dall'autore nel primo libro sono, da qualcuno, messe a carico della censura, che, per verità, dette noie all'Humboldt per la pubblicazione del saggio *Sui limiti dell'azione dello Stato*, fino a stancarne la pazienza. (V. la prefazione del Cretien alla traduzione francese del saggio, Paris Sermier Ballière, 1867).

Comunque sia, queste riserve aggiungono valore scientifico al saggio togliendo ad esso ogni ombra di polemica politica.

L'azione del governo, così come è circoscritta dall'Humboldt, è rimasta, quasi con le stesse parole, la più grande e la più popolare delle garenzie di libertà per la scuola pura

concepito come fine a sè stesso, la fiducia nelle sue naturali ed insite forze di progresso erano diventate per sempre le fondamenta non più movibili del futuro edifizio delle pubbliche libertà. Le quali dovevano ancora lottare contro la vecchia organizzazione assoluta, ma le basi di questa essendo scalzate, il disfacimento ne era sicuro, ed il trionfo di quelle assicurato.

---

costituzionale. Il principio della necessità e non quello dell'*utilità*, come regola all'azione dello Stato, cominciò fin d'allora, a costituire parte integrante del programma liberale, e la sensibilità costituzionale divenne per la forza di questa regola, così squisita, che davvero, nella pura teoria delle pubbliche libertà, l'azione dei pubblici poteri non fu potuta concepire impigliata nei calcoli di probabilità insicuri e gravidi di errori ed a cui dà luogo la ricerca dell'utile «... la ricerca dell'utile conduce a prescrizioni positive, quella del necessario a disposizioni negative ». (V. pag. 254 della traduzione francese del saggio citato).

Per conchiudere, bisogna dire che le teorie dell'Humboldt erano il patrimonio di tutte le menti elevate dell'epoca. Certo, dovevano diventare, come diventarono, più popolari, ma esse avevano già compiuta la tappa più difficile: la loro fisonomia scientifica e la loro forma definitiva erano già compiute nella mente di quei pochi che sono all'avanguardia del progresso e della civiltà.

È interessante, a conferma di quanto ho detto più sopra e di quanto andrò esponendo nel testo, quello che dice il Laboulaye nell'appendice al libro dell'Humboldt pubblicato nella *Rivista di scienze politiche* del Brunialti (vol. VII, pag. 787): « Le idee che Humboldt difendeva nel 1792 erano le idee della scuola costituzionale, che, nel 1789 ebbe i primi favori della pubblica opinione: Humboldt è un discepolo di Neker e di Mirabeau ».

IV.

Ad una così vivace riscossa nel campo del pensiero filosofico era analogo un altro movimento di idee che attingeva le sue aspirazioni alla stessa fonte di concezioni sull'uomo e sulla natura, e che informava la nascente scienza dell'economia politica. A questa che portava il suo esame sulle reali condizioni della società, e che trovava le relazioni economiche, tra le diverse fonti della ricchezza e l'individuo, fattore necessario di questa, impedite e tenute costrette da altri e più forti legami creati da un'autorità governativa intramettente, a questa si deve l'immensa popolarità (1) che acquistarono le teorie della libertà, predicanti l'affrancamento dell'individuo da ogni costrizione sia fisica, sia morale, sia economica.

Furono i fisiocrati francesi che prestarono, prima e dopo l'affermarsi del movimento individualistico, la forza dei loro argomenti economici a tutte le speranze ardite, che la filosofia avea messo nelle potenze originali dell'anima umana, fatta signora di sè. Gli economisti liberali parlavano, come apostoli, della loro fede nei beneficii sociali della libertà commerciale e della

---

(1) V. MONTAGUE, op. cit. pag. 529 del vol. v della « Biblioteca dell'economista ».

libera concorrenza, ed è sconoscere la storia, negare la forza che questa fede, poggiata sulle promesse di un diffuso benessere materiale, apportò alla conquista delle pubbliche libertà (1).

Tutto, dunque: pensiero filosofico, indagine economica e condizioni materiali della società, cospirava verso una forma di Stato in cui la libertà, divenuta, sotto ogni suo aspetto, esigenza imperiosa della società, potesse svolgersi liberamente accanto alle esigenze egualmente imperiose e giuridicamente necessarie all'autorità.

Tutta la prima metà del nostro secolo è servita per assicurare un definitivo trionfo alle idee di libertà, così come esse erano state poste dalla cultura del tempo, in quel periodo di fermentazione e di preparazione, che fu per la civiltà moderna, quello degli ultimi decenni del secolo passato ed i primi del nostro.

Una differenza va notata, fin d'ora, tra la sorte delle libertà politiche e quella toccata alle aspirazioni di libertà economica; ed è, che le idee economiche, per quanto hanno contribuito al trionfo di quelle politiche di libertà, hanno avuto minor successo di queste. Infatti i principii della

---

(1) È interessante ricordare che non tutte le conseguenze politiche del « lasciar fare e lasciar passare » furono desiderate dai fisiocrati. Ad essi infatti non sarebbe spiaciuto il potere assoluto che fortemente mantenesse l'applicazione delle loro idee. Lascio al lettore tutte le considerazioni che richiama alla mente questo ricordo storico. V. *Turgot* di Léon Say, pag. 33.

seconda metà del nostro secolo han visto quasi completamente assicurato il trionfo delle libertà politiche; di quelle economiche, nessun'epoca della storia ricorda un completo esperimento (1).

È vero però che, per quel che riguarda l'indole dei rapporti che si cerca di chiarire, tra il diritto di proprietà moderna e la libertà, i principii fondamentali della libertà economica hanno accompagnato, fino al loro consolidarsi, il nascere

(1) Questa osservazione va intesa nel senso che la teoria del « lasciar fare e lasciar passare » che ebbe tanta importanza e tanta affinità con le dottrine della libertà politica non ebbe un periodo di pieno e sincero esperimento. Non parliamo del *libero scambio* che pur fu del programma della scuola economica liberale, parte importante, poichè esso, tranne quel periodo veramente glorioso in cui Riccardo Cobden, il fortunato apostolo delle libertà economiche, riuscì ad assicurare il trionfo delle sue idee, non solo in patria ma anche in Francia con l'aiuto di Michele Chevalier e di Napoleone III (V. la *Raccolta di alcuni discorsi di Cobden* per Léon Say, Paris, Guillaumin) tranne quel periodo, il libero scambio ha avuto ed ha tuttavia pochissima fortuna. La costituzione del '30 in Francia, che portava alla testa del governo uomini che aveano combattuto in nome delle più pure libertà politiche, continuò ad avere di quelle economiche quella noncuranza e quella paura che andava fin d'allora imponendo la nazione francese. V. nella bella *Storia della Monarchia di luglio* dell'Hillebrand il commento di una delle più belle lezioni della storia morale e politica moderna: come la generazione del '30, così piena di pensiero e di promesse, condusse la Francia al 1848 e poi al secondo impero, vedi anche l'appendice del Laboulaye, al saggio dell'Humboldt, « Biblioteca di scienze politiche », v, e vii e precisamente ove parla della Costituzione del '30, pag. 783 e seguenti.

ed il crescere delle libertà costituzionali. Così queste, colte nel momento storico della loro nascenza, si intrecciano con quelle che le avevan preceduto, riproducendo, nel campo dei rapporti, tra la libertà e l'autorità, la traduzione politica di quel contenuto economico.

Se la ricchezza capitalistica e la proprietà stabile sentivano il bisogno di espansione e di sicurezza, di libertà assoluta da ogni impaccio o costrizione che non fosse dettato dall'interesse individuale liberamente affermantesi nella libera concorrenza, queste condizioni generali del loro progresso, non che della loro vita, non potevan trovarle se non in un ambiente di ordine, di tranquillità e di pubblicità quale un organismo di libere istituzioni, sussidianti un'autorità rinnovatasi sulle basi delle nuove condizioni sociali, poteva produrre.

Dentro questo ambiente dovevano aver libero corso quelle sane correnti della nuova vita sociale che, come dicemmo, erano nel campo delle relazioni politiche, la traduzione delle libertà economiche.

Della libera concorrenza era funzione necessaria e reciproca il *gran principio del libero divenire* per tutti, e, alle altre esigenze del diritto di proprietà, erano condizioni necessarie *l'eguaglianza dei cittadini innanzi alla legge* e il rispetto assoluto della loro libertà di pensiero e di azione.

Nell'intrecciarsi di questi fattori in una forte ed armonica unità di libere istituzioni, il *capitale*

vedeva assicurate le sue libertà di movimento e d'impiego, le garanzie nei rapporti che andava intrecciando con l'azienda finanziaria dello Stato (1), il riconoscimento del suo diritto ad una *illimitata accumulazione;* ed il *diritto di proprietà in generale,* la liberazione d'ogni impaccio o limite che non fosse richiesto dal rispetto di un egual diritto dei terzi o imposto, col consenso dei rappresentanti della nazione, nell'intento di evitare danni agli alti e generali interessi della società e per assicurare la vita materiale delle funzioni organiche dello Stato.

Così il diritto di proprietà affermava le sue imperiose esigenze nel periodo dell'individualismo economico e filosofico, che fu la culla del liberalismo costituzionale, e nel quale la proprietà finalmente si sentì garentita nella sua esistenza e sicura, che i limiti, che per avventura le sarebbero venuti nella nuova organizzazione politica (2), avrebbero dovuto rimanere sempre in armonia con l'organismo giuridico delle pubbliche libertà.

La filosofia politica e l'economia pubblica mostrarono, dunque, allo Stato questa doppia via da seguire nei rapporti che la sua nuova ricca attività andava intrecciando con la libertà ed

---

(1) V. Taine. *Les origines,* vol. I pag. 404.

(2) Certo più che la forma dell'antico regime nuoceva al libero svolgersi della proprietà quello stato d'insicurezza e di lotta perpetua in cui visse l'assolutismo nei suoi ultimi anni,

il diritto di proprietà dei cittadini, affermando entrambe come, solo per questa via, le naturali forze economiche e morali della società e dell'individualismo, lasciate così al libero gioco dei loro motivi di vita, avrebbero assicurato all'umanità quell'avvenire di benessere e di pace, verso di cui tende il progresso umano. Certo, la storia non ricorda un'esperienza piena e sincera di questa doppia missione data allo Stato dalle scienze che alimentarono il pensiero filosofico della fine del secolo scorso e dei principii del nostro, ma, è certo ancora che, da quell'epoca, il liberalismo costituzionale prese ad indicare nettamente, in quella doppia missione, la meta di quell'equilibrio, agognato dalla società moderna, tra l'autorità e la libertà, tra le tendenze imperiose dell'evoluzione economica ed i bisogni morali dell'organismo politico. Delle successive integrazioni di questo concetto unilaterale dello

---

difendendo il proprio principio di vita contro gli attacchi violenti dei nuovi elementi sociali, che gli contendevano il posto nella direzione dell'organismo politico. Questo periodo, per la politica disperata di sospetti, di violenze e di violazioni dei diritti di proprietà e di libertà, che vi predominò, ha lasciato ricordo così doloroso nella generazione, che più ne ha sofferto (quella stessa che poi doveva dare il suo contributo morale ed intellettuale alla formazione del libero governo) che si può dire che noi dobbiamo a quelle impressioni ed a quei ricordi le nostre opinioni sul governo assoluto, opinioni che confondono, non senza grave sconoscenza verso le forme politiche del passato, questo periodo di disperata difesa con la stessa organizzazione giuridica della monarchia assoluta.

Stato parlerò in seguito: per ora mi affretto a conchiudere che, tra i termini Stato, proprietà e libertà, un nuovo organico rapporto viene a formarsi, col consolidarsi del sistema costituzionale, rapporto di mutua forza e reciproca indipendenza il quale, distruggendo ogni ostilità tra i loro motivi di vita, li guida nelle occorrenti necessarie relazioni d'ogni giorno e d'ogni momento.

Ora, dopo i precedenti brevi accenni fatti sulla vera indole dello Stato e delle libertà costituzionali, è il momento di parlare del diritto di proprietà e dei suoi limiti costituzionali, ricercare, cioè, quanto e se questi limiti, che di fatto esso ha ricevuto nel vigente sistema costituzionale, sieno in armonia con la nozione storica, data più innanzi, di siffatta forma di governo.

V.

Accennando alla posizione del diritto di proprietà nel sistema costituzionale ed al valore storico che prende in esso la dichiarazione d'inviolabilità fattagli, implicitamente ho detto come la missione negativa di difesa dei diritti individuali indicata allo Stato col sorgere delle libertà costituzionali, non poteva escludere, come non esclude, alcuni limiti al godimento della proprietà ed ai diritti ad essa relativi, che anzi la natura e l'estensione di quei limiti venivano pre-

cisamente a compiere la nozione dell'inviolabilità costituzionale del diritto di proprietà.

La teoria dei diritti assoluti, infatti, antistorica ed antipolitica per tutte le forme di governo, è assolutamente inconcepibile in un sistema nel quale la nozione di libertà è legata a quella del limite relativo. Il limite è un elemento costitutivo essenziale, primitivo come lo stesso diritto, nel fenomeno delle pubbliche libertà.

Il concetto di limite, concepito a sè e come un freno, è un prodotto dottrinario della nostra cultura costituzionale (1), che vuol rifarsi dalle influenze dell'astratto razionalismo del diritto naturale. La libertà, senza limite, è pura astrazione di cui la storia non conosce esperimenti.

Ove la libertà ha avuto la stessa storia dei pubblici poteri, sì che la via da essi percorsa è stata parallela, ivi la dottrina non trova molta materia da elaborare una teoria dei limiti da contrapporsi a quella delle libertà; ma dove queste sono venute, come conquista di popoli, precedute da una lunga elaborazione del pensiero filosofico opponente alle costrizioni dell'assolutismo, una teoria completa di diritti imperscrittibili della natura umana, ivi il concetto di limiti, provocato dalla reazione scientifica, ha do-

---

(1) A me pare rientri nelle concezioni di una siffatta cultura politica l'affermazione di Hello: « Le regime constitutionnel est fondé sur la défiance ». (V. *Du regime constitutionnel*, vol. I, pag. 20.

vuto prendere posizione a sè, nella dottrina delle libertà pubbliche.

Tutto ciò, vero per queste, è vero anche per il diritto di proprietà, la cui affermazione d'inviolabilità si trova legata storicamente, come si è detto, col sorgere delle medesime libertà. Benchè il diritto costituzionale non possa fare il processo storico e giuridico dell'istituto sociale della proprietà, pure si è visto anche come questo, che ha in ogni forma di governo, di fronte ai pubblici poteri, lo stesso centro d'irradiazione della libertà individuale, in un sistema di libertà, quale il diritto costituzionale commenta, non può trovarsi che in quella forma in cui la libertà *costituzionale*, sia economica che politica, possa avere la sua piena attuazione: la forma individuale garentita in sè stessa e nei suoi varii svolgimenti. Ma se questo si è detto come indice del valore storico della dichiarazione d'inviolabilità, è necessario completare il fin qui detto, aggiungendo che nel governo costituzionale il diritto di proprietà riceve il suo compimento nei limiti che lo Stato ad esso impone, con maggiore autorità delle forme anteriori di governo. È la forza della pubblica opinione, è lo spirito di collettività che favoriscono le rappresentanze popolari, sono i bisogni aumentati della macchina governativa, è la maggior fiducia che si ha verso un governo, che pare, e qualche volta, è di sè stessi e per sè stessi, è la tendenza di tradurre in atto la formola democratica del

bene del maggior numero (1), sono ognune e tutte queste cose insieme, che mettono lo Stato sorto dal gran movimento dell'individualismo economico e politico, sulla via di domandare al cittadino una cooperazione morale, fisica ed economica alla vita pubblica, maggiore di quella che potrebbe consigliargli il puro e semplice interesse individuale.

Questa cooperazione, che si afferma sotto forma di limiti al diritto di proprietà, è il contributo che lo Stato moderno domanda all'elemento sociale che lega quel diritto a tutto l'insieme delle condizioni generali politiche morali ed economiche.

Lo Stato costituzionale, anzi, è, per le sue origini storiche, economiche e morali, l'organo adatto per eccellenza, a mettere la proprietà in grado di rendere, alla società in generale ed alle sue forme di organizzazione politica in particolare, il contraccambio dei beneficii che essa riceve dall'insieme delle condizioni sociali più sopra menzionate.

Anche qui, sotto la forma dell'individuale proprietà, nella quale direbbe l'Hegel (2), la *personalità umana deve avere un'esistenza,* i rapporti tra individuo e società sono evidenti, e

(1) È la formula del Bentham che nel radicalismo moderno ha lo stesso posto che il Loke ha nel liberalismo costituzionale.

(2) V. Hegel. *Filosofia del diritto.* Traduzione italiana. Delken editore, pag. 87.

sono un'illustrazione (1), se ancora ve ne fosse bisogno di altre, dei rapporti di reciproco compimento e di organica unione tra la società e l'individuo: i due indivisibili fattori dell'unità dell'incivilimento umano. Il diritto di proprietà porta precisamente i segni di questo armonico sviluppo dei suoi due elementi antagonistici, individuale e sociale, nei *limiti* che ha ricevuto in tutti i rapporti che è andato intrecciando con l'attività economica e finanziaria dello Stato.

Prima di passare all'enumerazione di fatto di questi limiti, non sarà inutile conchiudere questa prima parte, riassumendo, in poche parole, l'importanza costituzionale di questa azione limitatrice dello Stato moderno.

È bene ricordare che l'indole dell'autorità governativa nella forma politica, antecedente a quella liberale, è stato il punto di partenza per meglio intendere il formarsi della nuova autorità costituzionale. Si è detto che quella teneva ancora avvinta, alla vita dello Stato, l'attività economica e politica dell'individuo per un rapporto di dipendenza che era l'ultimo residuo di quei legami patrimoniali e di quelli altri, anche più assorbenti la personalità individuale, proprii delle antiche forme politiche.

---

(1) A me pare che poche letture lascino dietro di loro una impressione così viva dell'organica unione della reciproca influenza tra individuo e società, come quella del saggio citato del Montague.

Si è detto anche come, per tale rapporto, accanto al quale, sotto forma di privilegi, altre vestigia dello Stato patrimoniale permanevano, quell'autorità, forse cercando nuova forza nelle tradizioni delle nobili origini della monarchia, si dètte quella specie di missione paterna sulle condizioni, sull'educazione, sulla vita materiale e spirituale dei cittadini, contro di cui si ribellò con tanta geniale copia di argomenti e di propositi la generazione che ebbe a capo l'Humboldt.

Ma una ricchezza progrediente, un capitale accumulato, desideroso di libertà e di garenzie di sicurezza, una proprietà stabile i cui modi di acquisto e di possesso erano profondamente mutati; eran tutte cose che, messe nel nuovo ambiente di aspirazioni morali ed esigenze economiche, non potevan più a lungo essere costrette nelle forme usate dell'assolutismo, sia anche paterno ed illuminato (1).

Il cittadino, nella sua attività economica e pubblica, non domanda più all'autorità di essere fatto *prospero e felice;* gli basta la garanzia che la pace e l'ordine non vengano turbati, e, che nelle lotte della libera concorrenza e del libero divenire per tutti, in cui gli tardava di cimentare la rinnovata vigorìa dello spirito, l'attività dell'uno non sia d'impedimento al libero muoversi dell'attività dell'altro.

(1) È nota l'opinione dello St. Mill sull'influenza deleteria di un assolutismo, anche sovrumanamente illuminato. (Vedi *Gov. rapp.*, cap. III).

Una tale missione, si è detto, è quella che traccia la via a quella attività dello Stato che doveva poi in seguito assumere tanta e così inquietante importanza: l'attività limitatrice del diritto di proprietà. Questa attività, a mezzo di cui lo Stato nuovo come l'antico, chiama a contributo le forze economiche del cittadino, trova in quella missione la norma essenziale della più stretta eguaglianza. Un criterio, fatto davanti, ed uniforme per tutti, era quello che metteva meglio lo Stato al sicuro di risicare, nei tentativi di un esame delle reali condizioni economiche di ogni suddito o di una classe di essi, la sua costituzionale impersonalità. Esso non poteva impigliarsi, aveva detto l'Humboldt (1), in ricerche di utilità e di prosperità, era mettersi per una via di errori, di arbitrii e di reponsabilità.

In quell'erompere tumultuoso, con cui l'individualismo compiva la sua evoluzione sulle forme antiche di soggezione sociale e politica, questa pareva per lo Stato la norma meno arbitraria e più sicura per limitare, come doveva, il diritto privato di proprietà. Lo Stato nuovo *non* doveva conoscere intimamente i suoi sudditi, come pur troppo li aveva voluti conoscere l'antico per largire privilegi ad alcuni e tenere gli altri in soggezione; *non* doveva conservare o difendere *statuti personali* o crearne altri; *non* doveva, per

(1) V. op. cit., pag. 250 e segg. della cit. trad.

l'ambizione di provvedere al benessere ed alla proprietà dei cittadini, costringere in legami fissi e rigidi la vita sociale e politica, d'ogni parte erompente in forme varie e nuove.

Libertà di commercio, libertà di industria, libertà di produzione, libertà di lavoro, libertà, pei capitali risparmiati, d'impiego, di associazione e di accumulazione: ecco i capi saldi dell'organizzazione economica, che, per maggior chiarezza, chiamerò costituzionale: ecco i varii elementi che racchiude in sè la dichiarazione di inviolabilità fatta al diritto di proprietà.

È bene ripetere che le teorie costituzionali non si sono quasi mai affermate in questa loro purezza liberale, perchè lo Stato s'è andato sempre più integrando, secondo le esigenze dei tempi, ma si deve anche riconoscere che i capi saldi che garentiscono la libertà e la proprietà dei cittadini son rimasti, da quel primo periodo, sempre invitti nella loro sostanza.

Nell'ambiente da quelli formato il diritto di proprietà può avere, ed ha limitazioni, ma sempre secondo le norme costituzionali dettate dalla rappresentanza nazionale, e finchè lo Stato moderno ne avrà una che ne interpreterà i bisogni ed i doveri in armonia con le premesse economiche e politiche che hanno dato vita al sistema costituzionale.

VI.

Dopo di aver tentato di fissare il valore dei motivi politici ed economici prevalenti nel sistema costituzionale, cercando in esso il contenuto e l'estensione dell'inviolabilità garantita al diritto di proprietà, si è sospinti naturalmente sul campo della relativa legislazione degli Stati civili, per ricercare quanto essa, nello svolgere l'attività limitatrice dello Stato moderno, sia rimasta fedele alle premesse economiche e politiche della origine storica delle libere istituzioni.

A questo proposito non sarebbe strettamente necessario dichiarare come la pratica legislativa in materia di limiti al diritto di proprietà si sia dovuta allontanare sovente da quel tipo unilaterale di Stato, quale uscì dal gran movimento individualistico tra la fine del secolo passato ed i principii del nostro. Troppo è conosciuto come, tra tutte le forme di Stato, quella pura " di diritto „ non ha avuto nella storia alcun esperimento; nè, più delle ragioni scientifiche che ne combattono l'attuazione, è qui il posto di svolgere le impossibilità di fatto che non la consentano.

Le integrazioni successive di quella concezione unilaterale dello Stato sono un fatto storico, ribelle a tutte le costrizioni logiche; e le istituzioni di libertà costituzionali non debbono temere di

chiamarle nel ciclo delle propria naturale evoluzione. E questo, vero per la libertà, è vero anche pel diritto di proprietà che in seno a questa evoluzione non perde nè la sua forza di individuale affermazione, nè le sue garanzie costituzionali.

Il diritto di proprietà è relativo; la legislazione deve svolgerlo nel senso dei rapporti che il suo elemento sociale ha con la vita dello Stato, e, quando questo fa, non viola il contenuto del diritto, ma lo compie nella realtà della vita comune. Nè, in tutto l'insieme di disposizioni legislative che si è venuto elaborando per regolare, limitare ed armonizzare alle esigenze degli interessi generali l'istituto della proprietà individuale, lo Stato moderno, fino al periodo storico che traversiamo, ha tradito la sua forma di libero ordinamento (1).

---

(1) Non entra negli stretti confini di una rapida rassegna dei limiti costituzionali del diritto di proprietà, parlare anche di quelli fatti al medesimo diritto, nella classica e vecchia rocca dei diritti individuali: nel diritto privato.

Basta accennare che, pur troppo, sonvi in essa questioni, e non poche, che non si possono risolvere mettendosi dal punto di vista esclusivo dei diritti individuali; senza dire che la tendenza moderna più spiccata nella scienza e nella legislazione di diritto privato è quella di portare un criterio sempre più temperante le affermazioni del puro individualismo nei rapporti civili. Vedi, per la prima parte, nel Cod. civ., le disposizioni che riguardano la concessione forzata d'acqua (art. 545), le precauzioni all'art. 578 e la servitù legale, sempre in materia d'acqua, dell'art. 598; la nullità del patto di perpetua indivisione (art. 685); la disposizione del muro

Per la qual forma, i limiti al diritto di proprietà non hanno più quella natura che ebbero, negli ultimi anni dello Stato autoritario e di tutela, tutte le vecchie forme di limitazioni che ricordavano i più vecchi rapporti di diritti e di vincoli, inerenti alla terra, per un verso, ed a tutte le forme di lavoro e di produzione, per un altro. Queste limitazioni, che nello Stato autoritario aveano perduta la funzione pubblica (1) tenuta nell'amministrazione economico-politica del Medio Evo, e che ora s'eran mutati in privilegi di diritto privato con tutte le conseguenze d'impacci dannosi al progresso dell'agricoltura e dell'industria, scomparirono affatto con l'esau-

---

comune (art. 570) e qualche altro. Quanto alla seconda parte, per una concezione più sociale della libertà in materia contrattuale, vedi GIANTURCO, *L'individualismo e il socialismo nel diritto contrattuale.* Vedi anche la prolusione del GABBA al *Corso di diritto civile nell'Università di Pisa.*

Come un bel saggio di storia dei limiti alla proprietà prediale, vedi l'opera del prof. LOMONACO, premiata dalla Regia Accademia di scienze morali e politiche di Napoli: *Temperamenti alla proprietà prediale.* Vedi Vallardi, 1882.

(1) Vedi, nel *Manuale di Schönberg*, vol. XII, 3ª serie, « Biblioteca economista », come il diritto corporativo si mutò in un insieme di privilegi di diritto privato. (Industria - Schönberg), parte I, pag. 569 e segg.

Vedi, nello stesso *Manuale*, vol. XII (Agricoltura - Meitzen), il graduale progresso verso la piena libertà della terra: « Libertà personale del contadino - Abolizione di rapporti di possesso - Abolizione dei pesi e servitù », cap. II, III, IV, V, pag. 247-303.

rirsi di quella stessa forma di Stato che si ostinava a mantenerli ed a garentirli (1).

I limiti, invece, che la scienza, in quanto rimane nelle premesse economiche e politiche delle moderne libertà, mette o potrebbe mettere al diritto di proprietà, sono sempre integrazioni progressive dei rapporti di mutuo compimento tra l'individuo e la comunità, i quali, avendo una vera efficienza nella realtà della vita sociale, tendono a prendere una forma esterna nei rapporti tra l'individuo e lo Stato.

Di tal genere sono i limiti messi nell'interesse dell'agricoltura, della pubblica igiene, della sicurezza, dell'importanza generale acquistata da alcune industrie le quali, nelle mutate condizioni della pubblica economia, rivestono tutti i caratteri di servizi di prima necessità, e finalmente i limiti per cui son chiamate tutte le private economie a contribuire alla vita di quella superiore dello Stato.

Qui l'interesse generale non tempera solo incidentemente le possibili e troppo esclusive affermazioni dei diritti individuali, ma informa tutto un ramo importante dell'attività dello

(1) Non è senza interesse leggere come, per bocca dell'avvocato generale Seguier, protestava il Parlamento contro il letto di giustizia tenuto a Versailles nel 12 febbraio 1776, in cui il Re volle fosse approvato l'editto di Turgot sulla libertà d'industria. (V. nel *Manuale di Schönberg*, vol. XII della 3ª serie, « Biblioteca dell'economista », Industria, parte I, pag. 120 citata in nota).

Stato, il quale, limitando l'uso e il *godimento* della ricchezza privata dei cittadini, traduce e attua la vita superiore dei suoi proprii bisogni e dei suoi doveri.

Queste limitazioni, che compendiano i rapporti dello Stato con la vita economica dei cittadini, mentre per il loro contenuto e pei modi di attuarlo costituiscono la parte positiva del diritto amministrativo e di quello finanziario, per i caratteri formali e le basi giuridiche presentano la stessa importanza costituzionale di quelli altri rapporti che lo Stato medesimo intreccia con le altre manifestazioni della vita pubblica e privata dei cittadini. Così, per entrambi i casi, le norme costituzionali della libertà e dell'uguaglianza che regolano e guidano l'intera azione dello Stato moderno, assistono intangibili l'opera legislativa; e questa non si può comprendere nè apprezzare nel giusto valore se si dimenticano le forze che attinge nel sistema dei rapporti tra i pubblici poteri e le pubbliche libertà.

Di tal genere di limiti il lettore non si aspetti un minuto esame, bastando, per lo scopo, una enumerazione il più possibilmente completa.

VII.

Ecco, quindi, come si disegna, nelle sue distinte ripartizioni e fino al momento storico che traversiamo, tutto l'ingranaggio legislativo dell'attività limitatrice dello Stato moderno.

Lo Stato:

1° Sorveglia, regola, restringe l'uso di determinati generi di proprietà il cui esercizio sregolato potrebbe nuocere gli interessi superiori dell'agricoltura e di necessarie industrie (foreste e miniere).

2° Limita la libertà d'industria:

a) sia regolandone o sorvegliandone alcuni rami (caccia, pesca, banche, conio monete, marchi metalli preziosi, pesi e misure);

b) sia, per ragioni di sicurezza ed utilità generali, elevandone alcuni altri all'altezza di pubblici servizi (tra i mezzi di comunicazione: posta, telegrafi e ferrovie);

c) sia, per ragioni fiscali, costituendo di altri, veri e proprii monopolii (privative sali e tabacchi, lotto pubblico).

3° Preleva quote sulla ricchezza privata, in nome dei bisogni della sua esistenza politica e per sopperire agli scopi di diritto, di cultura e di progresso che incarna come rappresentante supremo della collettività (imposte e tasse).

4° Autorizza e sanziona la limitazione del

godimento o la soppressione del diritto di proprietà, facendone, in ogni caso, sostituire sotto altre forme, il valore (servitù pubbliche ed espropriazioni per causa di pubblica utilità).

1° — Limiti a determinate forme di proprietà.

Foreste e miniere. — La importanza speciale di questi due generi di proprietà e la preponderanza, nei loro prodotti, dell'elemento naturale su quelli individuali del capitale e del lavoro, ha creato ad esse delle condizioni (1) di esistenza tali che lo Stato ha dovuto intervenirvi a tutela degl'interessi dell'agricoltura ed in difesa dei diritti del lavoro, per regolarne i modi di acquisto, di possesso e di godimento.

a) I limiti alla *proprietà forestale* si presentano sotto forma di vincolo alle alture dei monti ed a quelle zone il cui disboscamento potrebbe diminuire le utilità idrografiche ed igieniche dei boschi (2).

Questi limiti, messi nell'interesse principale dell'agricoltura (3), non ne debbono inceppare il

---

(1) Il Wagner (*Scienza delle finanze*, pag. 40) trova in queste condizioni tutti gli elementi del monopolio di Stato.

(2) Per l'Italia vedi la legge 20 giugno, n. 3917. Vedi anche in Helferich, *Economia forestale* — *Manuale Schönberg*, 3ª serie, « Bibliot. econ. », vol. xii, il capitolo sulla « Politica forestale », ove in nota sono fatti accenni alla legge forestale.

(3) Sulle esagerazioni riguardanti la protezione dell'esercizio forestale, vedi Wagner, *Scienza delle finanze*, pag. 397 e 398, sez. iv, n. 191 e seg.

naturale progresso (1), e quindi non debbono essere d'impedimento alla normale e possibile trasformazione in campi di quelle terre ancora incolte e boschive.

b) Anche le miniere dànno luogo ad una forma di proprietà speciale che non può essere lasciata all'arbitrio individuale del proprietario del suolo. Non però eguale consentimento, come per le foreste, trovano le limitazioni, che, al diritto privato del proprietario del suolo di superficie apportano gli interessi pubblici e la concorrenza di un altro diritto privato di lavoro, per parte dello scopritore.

Non è qui il posto di esaminare i titoli della proprietà di una miniera, nè le sue tradizioni nel diritto romano ed in quello feudale (2). Accennerò solo di volo come l'importanza che ha acquistato ai tempi nostri la figura dello scopritore ha fatto impallidire quella del proprietario della superficie, il cui diritto assoluto anche sul sotto suolo, nel modo come lo concepì la tradizione romana, può sembrare una creazione giuridica artificiale contraddetta dai fatti. Lo Stato quindi, temperando, in una razionale legislazione sulle miniere, il diritto del proprietario con la libertà d'industria e di lavoro dello scopritore, non viola alcun diritto di proprietà, ma regola

---

(1) Sulle dannose conseguenze delle altre servitù e pesi reali dei boschi, vedi Helferich, loc. cit., pag. 380 e segg.

(2) V. Lomonaco, op. cit., pag. 71 e seg.

con legge di libertà quella concorrenza di diritti a cui dà luogo la proprietà speciale che sorge dal fatto di una miniera scoperta. La garanzia dei diritti dello scopritore (che lo Stato *riconosce*, ma non crea) e quella degli interessi dell'industria non è abbastanza dimostrato che possano affidarsi con successo al proprietario del suolo di superficie (1). Consentita da tutti, poi, è la sorveglianza di polizia che lo Stato si riserba sulle condizioni delle miniere (2).

---

(1) Parrebbe più nel vero il Lampertico che chiama il diritto del proprietario della superficie *ozioso ed inerte*, che il Mantellini il quale combatte, nel riconoscimento dei diritti dello scopritore, una riproduzione dell'investitura feudale.

Vedi LAMPERTICO, *Economia dei popoli e Stati; La proprietà*, pag. 68, Milano, 1876, ove parla della vera libertà mineraria. — Dello stesso autore, negli Atti del R. Istituto veneto, vol. XV, serie 3ª, 1869. — *Sulla legislazione mineraria*. — Del MANTELLINI, strenue difensore del diritto del proprietario, vedi « Lo Stato ed il Codice civile », vol. II, pag. 20 e seg. — Non mi pare abbia molto valore l'argomento tratto dai raffronti del diritto romano. Il Mantellini, riconoscendo la necessità di miglioramenti del diritto moderno, accomodati al progresso dell'industria agraria e consentendoli all'industria mineraria, che ha progredito non meno, non trova che, per questa, via sia ragione di mutare il titolo di proprietà, quando non vi è stato bisogno di mutarlo per la proprietà delle terre. Neppure questo argomento piglia di fronte, per dimostrarne la niuna importanza, la nuova figura giuridica dello scopritore.

(2) La materia in Italia è regolata dalla legge del '59 per il Piemonte, la Lombardia e Marche; editti speciali ed antiche consuetudini per le altre parti d'Italia. In generale do-

II. — Limiti alla libertà d'industria.

In più larga sfera, perchè agenti su più vasta provincia del diritto di proprietà, sono le limitazioni che, alla libertà d'industria, lo Stato costituzionale ha creato, o, tra le già esistenti, ha riconosciuto come compatibili col principio di libertà e di eguaglianza, essenziali alla sua vita. Qui la limitazione non colpisce il diritto di proprietà nell'oggetto, già in potere del cittadino, ma lo limita sul nascere e lo sopprime prima di nascere, impedendone l'affermazione su certe forme di pubbliche industrie, le quali potrebbero, senza di ciò, formare oggetto della libera attività economica d'ogni individuo.

Lo limita quando sorveglia, con regolamenti e con disposizioni di polizia, alcune industrie, come quelle della *pesca* e della *caccia;* dei mezzi che rappresentano la circolazione reale e fiduciaria dei valori *(monete e banche);* della fabbricazione dei *metalli preziosi,* e degli *strumenti commerciali per pesare e misurare.* Lo sopprime affatto

---

mina il principio della separazione delle due proprietà, meno che per la Toscana, ove vige il principio opposto dell'unione della proprietà del sotto suolo a quella della superficie. — Vedi, per altre notizie sul diritto minerario positivo dei principali Stati d'Europa. — V. anche nel WAGNER, a pag. 433, sezione sulle miniere. — V. nella serie 3ª, « Biblioteca dell'economista », citata per KLOSTERMANN, Industria mineraria, pag. 427-462.

quando sottrae alla libera concorrenza delle private economie alcune fonti di pubblica ricchezza.

Qui è ben ripetere che lo Stato moderno non ha creato lui, pel primo, le limitazioni a cui si è accennato: la strada era già fatta ed abbastanza battuta. Molte di queste furono in vita, benchè con fisonomia giuridica e tendenze sociali diverse, anche nelle forme di Stato, anteriori a quella costituzionale, e precisamente in quella che fu di transizione dalla feudale alla moderna. La natura giuridico-privata dello Stato patrimoniale fece di tali limitazioni parte importante di quel sistema di regalie (1), che in un ibrido dualismo di amministrazione e di finanza pubblica, asserviva l'elevato motivo di vita delle funzioni essenziali dello Stato a scopi finanziari (2).

Lo Stato moderno, invece, salvo per quei rami d'industria il cui monopolio ha, per sola giustificazione, l'interesse finanziario dichiarato nella dottrina e nella pratica (*sali*, *tabacchi* e *lotto*, e di cui parleremo sotto il titolo delle limitazioni aventi carattere imposizionale), negli altri, su cui

---

(1) Vedi accenni sul valore politico delle regalie in Wagner, *Scienza delle finanze*, p. 347-348 (parte 2ª, p. 796-797 e seg.).

(2) Lo studio delle regalie ha importanza, non solo perchè mostra il grado di evoluzione raggiunto dalla pubblica economia e dalla conseguente pubblica finanza, ma anche perchè esso è un altro elemento di prova dei continui rapporti tra la costituzione economica e quella politica. Questa volta li mostra in linea sott'ordinata tra le istituzioni finanziarie e quelle politiche.

ha conservato un privilegio di sorveglianza o di monopolio, ha sempre, come scopo, l'utilità generale ed il pubblico interesse. Non rientra, sotto il punto di vista del presente studio, la storia di una siffatta specificazione delle funzioni dello Stato nei rapporti col nuovo assetto della pubblica economia, specificazione che ha permesso di depurare la Finanza di tutta la confusione di elementi finanziari e civili, di possessi, di istituti e di diritti pubblici dell'antico regalismo. — Mi basta solo averne accennato brevemente perchè il lettore, di quest'altra serie di limiti al diritto di proprietà, a cui passo ad accennare, ricordi il momento informativo d'azione, specifico allo Stato costituzionale.

a) *Caccia e pesca.* — Nella *caccia* e nella *pesca*, rami d'industria in cui si compendia tutta la vita economica dei popoli primitivi, e che conservano ancora grandissima parte della loro importanza economico-sociale, i limiti imposti dallo Stato moderno non turbano in verun modo la libertà delle industrie medesime, ma servono ad impedirne lo sfruttamento dannoso ed i pericoli che da un loro sregolato esercizio possono nascere per la sicurezza pubblica dei cittadini. Così, non di diversa natura, sono per la *caccia* i limiti che consistono nella proibizione del suo esercizio per un certo determinato periodo dell'anno (1); e per la *pesca*, quelli di tempo e di

(1) V. per l'Italia, legge comunale e provinciale, 1889, a. 201.

luogo, e di mezzi di esecuzione che possono riuscire di danno alla propagazione dei pesci e di pericolo all'incolumità dei cittadini (1).

b) *Metalli preziosi e strumenti di pesi e misure.* — Nel commercio dei metalli preziosi e nell'uso degli strumenti di pesi e misure, lo Stato, pur mantenendo la libertà di commercio, interviene per maggior sicurezza della pubblica fede, certificando, nel 1° caso (2), dietro richiesta e per mezzo degli uffici di saggio, il titolo del metallo messo in commercio, e nel 2° (3), per mezzo degli uffici di verifica, la uniformità dei pesi e delle misure, usati in commercio, coi campioni depositati e custoditi dallo Stato medesimo.

c) *Moneta e mezzi di circolazione fiduciaria.* — La niuna libertà lasciata dallo Stato alla coniazione della moneta non ha bisogno di argomenti, poichè l'ingerenza dello Stato in questa materia trova alleati nei teorici più ostinati nel più puro individualismo (4). Piuttosto assai meno definita e più oscura può sembrare la posizione dello Stato circa i freni che impone o può imporre alla libertà di commercio sui mezzi della

(1) Vedi per l'Italia, legge 4 marzo 1872 e Regolamento. Confrontare nel *Manuale di Schönberg* la Memoria del BENEKE sulla pesca.

(2) Per l'Italia, vedi legge 2 marzo 1872; R. decreto 17 febbraio 1887.

(3) Vedi legge 28 luglio 1861, 23 giugno 1874 e Regolamento del febbraio 1887.

(4) V. SPENCER, *Essais de Politique*, VII, pag. 267 e segg.

circolazione fiduciaria. E però, quanto all'indole ed ai limiti di una tale libertà, bisogna tener presente e valutare al giusto punto due circostanze di fatto: *a)* che ogni mezzo di circolazione fiduciaria ha funzione e valore di quella moneta il cui *conio* non si discute, come esclusiva prerogativa dello Stato; *b)* che lo Stato è il primo e più legittimo banchiere degli affari nazionali. La prima giustifica il privilegio governativo, il quale, pur concesso ad altri, deve rimaner soggetto alla sorveglianza la più scrupolosa per parte dello Stato, il cui còmpito naturale (come organo del diritto) sull'ordinamento giuridico del credito rimarrebbe inefficace se questo credito fosse, tutto od in parte, poggiato sulla frode e sulla menzogna. La seconda ricorda come lo Stato moderno, trattando grandi operazioni in numerario, avendo un servizio di cassa che dà luogo ad una innumerevole quantità d'affari, contraendo per il suo debito del Tesoro varii e numerosi rapporti col credito del paese, essendo insomma *banchiere* nel più vero significato del termine, non possa, nell'interesse delle sue operazioni, che poi è quello della pubblica Finanza, non crearsi dei vantaggi nel campo della libera concorrenza.

La libertà d'industria, in materia di circolazione fiduciaria, ha luogo solamente quando l'emissione è fortemente garentita e severamente custodita, come una polveriera, dal contatto di materie accensibili: la libertà in questione è

tutta riposta nelle reali garenzie che si possono assicurare al credito pubblico (1).

d) *Mezzi di trasporto e comunicazioni.* — I mezzi di comunicazione e di trasporto, per la grande importanza raggiunta nella vita sociale e politica dello Stato moderno, sono, più che rami d'industria da potersi lasciare al libero giuoco

---

(1) In Italia, pur troppo, nella realtà delle cose, la questione si è posta diversamente, da come sembra, nei rapporti teorici tra l'autorità dello Stato ed una tale libertà d'industria dei cittadini. Lo Stato moderno, con le sue note peculiari del parlamentarismo, ha creato all'industria bancaria una situazione strana e complicata non solo di fronte all'economia generale del paese, ma anche di fronte alle libere istituzioni in mezzo a cui dovrebbe svolgersi la sua azione.

La questione bancaria non è stata mai affrontata con coraggio, e quindi il sistema, sorto dalle incertezze della nostra politica bancaria, è un cotal misto di libertà e di restrizioni che mena a conseguenze più dannose del monopolio, più esiziali della sconfinata libertà di emissione. Infatti, quando si vede lo Stato costretto a creare stretti vincoli d'affari con le Banche a cui ha concesso l'emissione, assumersi, tutte per sè, certe responsabilità di vigilanza e di controllo, dividere con le medesime Banche le conseguenze delle loro frodi o dei loro errori, vien fatto di domandarsi perchè addirittura non dichiara il monopolio di Stato? Il sistema bancario in Italia risente tutto quanto delle difficoltà finanziarie che il giovane Stato ha dovuto superare durante il faticoso cammino della libertà e dell'indipendenza della patria. Per questa ed altre ragioni, l'istituzione di una Banca di Stato è questione pregiudicata da un passato non facilmente liquidabile. Se gli svantaggi e i vantaggi della libertà e del monopolio sono assai ripartiti in generale, per l'Italia la soluzione del problema è pregiudicata dallo stato di cose sin qui creato.

della concorrenza economica, veri servigi pubblici da svilupparsi dallo Stato nell'interesse della generalità.

Le *poste* ed i *telegrafi*, per pratica costante di tutti gli Stati d'Europa, ne sono la riprova più classica: per essi, quasi come per l'amministrazione della giustizia e l'attuazione delle altre funzioni essenziali dello Stato, non si può parlare d'impresa privata.

Sviluppati, quasi fin dal loro nascere, dallo Stato, hanno ricevuto da questo la loro presente organizzazione: la tariffa unica e bassa, su cui si fondano e che ha formato il loro più grande progresso, non è possibile, se non quando lo Stato ne è l'imprenditore. Essi sono l'esempio tipico di quella forma di limitazione alla libertà d'industria per la quale lo Stato costituzionale sottrae alla pubblica attività economica un ramo d'industria, e lo eleva alla dignità di pubblico servizio.

Quanto alle *ferrovie*, benchè per la loro importanza politica ed economica abbiano tutti i caratteri del *pubblico servizio*, pure l'industria a cui esse dànno luogo è lasciata svolgere nel campo dell'economia privata. Non pare però molto bene dimostrato che sia una sede naturale di libertà d'industria, quel ramo di essa ove la libera concorrenza, o non possa spandere i suoi benefici effetti, o debba limitarsi ad assicurare quei pochi che può produrre la coalizione dei concorrenti.

Dall'altra parte, gli alti interessi sociali e politici che racchiude l'industria ferroviaria, il niun valore in essa dei possibili beneficii della libera concorrenza, il monopolio che crea in favore dell'imprenditore (le strade nazionali, patrimonio di tutta la nazione, ed il vapore, elemento nazionale, ne sono fattori essenziali), l'interesse per lo Stato ch'essa, lasciandosi guidare dalla sola attrazione del guadagno, non si trasformi in elemento di disuguaglianza economica tra le varie regioni, sono tutti dati di fatto, politici, economici e morali, di fronte a cui il principio della piena libertà d'industria può sembrare un'astrazione giuridica di poco valore.

Dal punto di vista, quindi, dei diritti delle private economie a dirigere liberamente la loro attività anche verso questa forma d'industria, molti scrupoli non dovrebbe creare allo Stato costituzionale il principio generale della libertà d'industria. Il monopolio governativo dell'esercizio ferroviario (1) trova nella natura di questo e nella necessità dei rapidi rapporti della società

---

(1) Non si può negare però che la difesa degli interessi privati, già costituiti, trova validi argomenti nella situazione che la politica ferroviaria ha creato allo Stato di fronte all'industria ferroviaria, e, più di tutto, nella paura di mettere nelle mani di un Governo parlamentare una leva così potente di influenze e di immistioni politiche, quale potrebbe diventare la grande azienda delle ferrovie governative. Anche questa è una questione pregiudicata dai precedenti, e che non può risolversi nettamente con un taglio di logica.

moderna gli elementi bastevoli per giustificarsi come un vero e proprio *pubblico servizio* (1).

Questa, in generale e per sommi capi, è la po-

(1) La nozione del *pubblico servizio* è tutt'affatto moderna e frutto anch'essa delle libere istituzioni; anzi si può dire che la tendenza di moltiplicare i pubblici servizi sia uno dei pericoli più gravi che corre, per esse, la società moderna.

Lo Stato assoluto mancava di alcune condizioni favorevoli che facilitano nello Stato costituzionale lo sviluppo del pubblico servizio, e sono: 1° le procaci tentazioni della coscienza pubblica di un'organica unione tra Stato e individuo, per cui lo Stato apparisce come una condizione necessaria per l'esistenza e la prosperità di tutta la società; 2° la garenzia del potere legislativo a cui è affidata, per mezzo della legge, la loro istituzione e soppressione; 3° il susseguente controllo parlamentare.

In mezzo a queste condizioni, rami d'industria, che rispondono a bisogni generalmente ed imperiosamente sentiti, e tendenti al monopolio per l'uso quasi privilegiato di elementi naturali, si trasformano facilmente in pubblici servizi.

A differenza poi dello Stato assoluto, il cui carattere giuridico privato-patrimoniale trasformava in istituti finanziari anche le funzioni essenziali dello Stato, il carattere più spiccato del moderno pubblico servizio è dato dal principio del pubblico interesse, escludente in modo assoluto il principio industriale e quello dell'imposta. (Vedi, per il trattamento finanziario dei pubblici servizi ed il loro avvenire di gratuità e massima estensione su tutto il territorio dello Stato, WAGNER, *Scienza finanziaria*, pag. 296 e segg., 481 e segg.).

Poichè, in questa parte dello studio, mi limito ad esporre, senza giustificare o combattere, rimando il lettore, quanto all'argomento dei pericoli di questa tendenza a crear pubblici servizi, ai libri sulla libertà, di MILL (*On Liberty*), di LIEBER (parla anche della tirannia delle cosidette *esigenze di servizio*. Vedi anche *L'individuo e lo Stato*, di SPENCER).

sizione presa dallo Stato costituzionale per rispetto a quella parte del diritto di proprietà che riceve le sue maggiori risorse dalla libertà d'industria. In questo campo vario e vasto, e che fu già teatro della ingerenza minuta ed impacciante dello Stato di tutela, il sistema di libertà costituzionale, come ha argomento per allontanare ogni intrusione dell'autorità nelle operazioni industriali, così non ha opinioni fatte che gli possono impedire di riconoscere che la libertà d'industria non esiste ove regnano coalizioni di pochi privilegiati interessi.

Lasciando stare per ora le forme di monopolio a scopi fiscali, di cui si può discutere la convenienza finanziaria ed economica come mezzo di imposizione di tributi, io concludo che il monopolio governativo, a cui si possa dare la fisonomia giuridica del pubblico servizio (nei sensi accennati nella nota ultima) trova solo argomenti validi in contrario nello *stato di fatto* in cui ora si trovano le istituzioni rappresentative: intendo l'ambiente parlamentare.

III. — Limiti di carattere imposizionale.

Questo genere di limitazioni abbraccia, nel suo complesso, tutta quanta l'attività imposizionale dello Stato: per opera di questa, lo Stato costituzionale affetta tutte quante le proprietà situate sul suo territorio, tutte quante le forme di ricchezza, tutti gli atti che presuppongono

una ricchezza. Per essa il diritto di proprietà, che questo studio va esaminando nei suoi varii rapporti costituzionali, riceve la sua falcidia più classica; per essa è visibile, in tutti i momenti, in tutti gli atti della vita del cittadino, l'autorità dello Stato che si afferma in concorrenza con l'interesse più essenziale per l'individuo, dopo quello della vita; l'interesse della propria borsa.

È inutile notare come, anche per queste limitazioni, la strada non era affatto nuova per lo Stato moderno. Il mestiere di prelevar quote sulla ricchezza dei cittadini è vecchio per lo stato in generale, vecchio forse quanto la stessa organizzazione politica del potere, di cui è, nelle forme consentite dall'economia generale, necessità imprescindibile.

Lo Stato moderno ha trovato già in moto questa forma di attività limitatrice del diritto di proprietà, ma frenata, per un verso, dai privilegi, ed affidata, per l'altro, all'arbitrio, minaccia permanente di tutta la organizzazione giuridica dello Stato assoluto. E, d'altra parte, questo, da sè stesso, sentiva l'antitesi di prelevazioni uguali ed uniformi sulla ricchezza di un corpo sociale i cui interessi, in opposizione col proprio principio di vita, non poteva nè riconoscere e tanto meno difendere. L'antitesi politica, tra lo Stato e la società, si rifletteva nel campo economico tra la sua attività imposizionale ed il campo della privata economia nel quale do-

veva svolgersi. Spettava alla forma costituzionale, col favore delle sue libere istituzioni, dare basi giuridiche alla più delicata ed alla più incresciosa attività dello Stato, armonizzando coi limiti di questa i limiti necessarii al principio dell'assoluta inviolabilità della borsa dei cittadini.

In due elementi, studiata dal punto di vista costituzionale, si risolve questa attività imposizionale:

La *Finanza*, per lo Stato; l'*Imposta*, per i cittadini.

E comincio dalla Finanza.

Esaminare, dal punto di vista che mi sono scelto, la Finanza dello Stato moderno, vuol dire cercare, in quel cumulo di rapporti economici e giuridici che esso crea, tra gli elementi sostanziali che la compongono, nel contenuto per cui si lega all'economia sociale, quei principii che l'hanno messa in moto, quei caratteri formali e quelle garenzie che ne fanno continuare la vita in seno a quella delle libere istituzioni. La Finanza, che, per la sua natura economica, è legata all'economia generale del paese, e, per le relazioni di questa con la forma dello Stato, si riannoda direttamente a quest'ultima (1), ha ricevuto

---

(1) Circa questi rapporti costanti tra le istituzioni politiche e la vita della pubblica finanza, vedi la pregevole memoria del MORPURGO, *La critica storica e le istituzioni finanziarie,* serie 3ª, « Memorie della classe di scienze morali,

infatti, nello Stato moderno, quei principii, quei caratteri e quelle garenzie che le han fatto la posizione che ora occupa nella pratica e nella dottrina costituzionale. E, prima di tutto, la Finanza moderna non è un insieme di percezioni arbitrarie e risorgenti secondo possono consigliare gli interessi patrimoniali di una dinastia: è, invece un organismo legislativo, il cui contenuto economico, poggiato finalmente sulle basi naturali della economia nazionale, è affidato, per lo svolgimento, alle istituzioni stesse che debbono svolgere ed interpretare i bisogni della libertà con le esigenze della vita pubblica dello Stato.

Da questa posizione, poi, ne nascono quattro conseguenze, emergenti anche senza entrare nel campo economico dei rapporti finanziari: 1° che la Finanza costituzionale deve affidare il suo còmpito ad istituti speciali che ne traducano la vita, non potendo alcuna funzione essenziale dello Stato asservire il proprio motivo di vita a scopi finanziari; 2° che la sua missione, di ricerca dei mezzi, è tutta quanta nelle premesse politiche ed economiche su cui si fonda la natura dello Stato costituzionale; 3° che, nei rapporti giuridici che va intrecciando, essa non deve mai perdere il carattere impersonale di pubblico istituto

---

storiche e filosofiche », vol. I, seduta 18 marzo 1877, R. Accademia dei Lincei.

Confrontare, anche dello stesso autore, il libro: *La Finanza e lo Stato*, ove questa relazione è frequentemente illustrata.

che non consente alcuna intrusione di elementi privati; 4° che la sua esistenza ed il suo svolgimento debbono rimanere affidati alla legge ed alle medesime norme costitutive a cui lo Stato moderno ha voluto soggetta la propria azione in generale: la pubblicità, la libertà e l'eguaglianza.

È in quest'ambiente nuovo di condizioni favorevoli fatte alla pubblica attività imposizionale, che la Finanza ha acquistato un'importanza grandissima e mai prima d'ora raggiunta. Le funzioni allargate dello Stato hanno dato all'attività finanziaria, per la ricerca dei mezzi corrispondenti, una portata ignorata affatto alla storia politica precedente: quella stessa coscienza giuridica che ha risoluto il problema di ricongiungere lo Stato alla Società per mezzo della forma costituzionale-rappresentativa, ha creato e va creando alla Finanza moderna una sfera d'azione che sempre più si allarga in una quantità innumerevole di rapporti e d'interessi.

Anzi, dalla pura e semplice ricerca dei mezzi per sostenere la vita delle pubbliche funzioni costituzionali, la sua forza si è fatta così invadente che già noi assistiamo alla ressa che fa attorno alla forma dello Stato medesimo per forzare le difese che questa, nell'organamento dei pubblici poteri, ha garentito alla libertà e alla proprietà dei cittadini.

Alludo alla teoria che vorrebbe dare alla Finanza una funzione economica di Stato per una

distribuzione della ricchezza, diversa da quella che può essere determinata dalle leggi naturali del movimento economico (1).

L'indole di questo studio non mi consente di entrare nella discussione sul contenuto e sullo scopo della Scienza delle finanze, nemmeno in quanto l'eco di essa giunge fino alle porte della costituzione dello Stato, e vi batte fortemente.

Lo studioso, però, dei rapporti costituzionali della Finanza deve vedere con piacere che la querela tra le due scienze sia risoluta nel rispetto scambievole del rispettivo contenuto; in modo che, dando alla Scienza delle finanze le sue vere basi scientifiche di una pura economia finanziaria (2), la scienza della costituzione non

---

(1) È questa, come è noto, la teoria della scuola politico-sociale capitanata dal prof. A. Wagner dell'Università di Berlino, e che ebbe già le simpatie e la protezione del principe di Bismarck.

Questa scuola, in *Economia politica*, subordina il problema della massima produzione dei beni a quello della migliore ripartizione ed, in quest'ultima poi, assegna allo Stato, per mezzo della *Scienza delle finanze*, una funzione prevalente, con l'imposta *politico-sociale*.

(2) Una sifatta salutare tendenza ha avuto iniziatore il il prof. E. Sax dell'Università di Praga.

Vedi la dotta opera « Grundlegung der theoretischen Staatswirthschaft », Wien, 1887.

L'autore dopo aver studiato « die Wertung » come « ein psichischer Vorgang » (v. pag. 249), e dimostratane l'efficienza tanto nella privata quanto nella economia collettiva per una « Universalität des Werthgesetzes » (pag. 308 e

sia più minacciata dall'irrompere arbitrario di un fattore nuovo che vorrebbe, con un procedimento violento, sostituirsi alle influenze della graduale evoluzione dell'assetto economico nel processo di sviluppo delle forme politiche.

Dire che la Finanza rispecchia la forma dello

---

seguenti), passa a considerare le pubbliche contribuzioni come « collectivistiche Wertungsformen » §§ 51 e 52 e i principii della finanza come gruppi di apprezzamenti collettivi di valori collettivi, (vedi cap. VI).

Nei 16 paragrafi che contiene quest'ultima parte dell'opera è contenuta tutta la teoria delle imposte, anche esse esaminate « als Werthungsvorgänge » (vedi pag. 506). Anche in Italia si affermò la reazione contro le tendenze della scuola politico-sociale nella « Scienza delle finanze ».

Contemporaneamente, quasi, all'opera del Sax, vedeva la luce tra noi, con lo stesso concetto fondamentale scientifico, una pubblicazione originale del *De Viti de Marco*, « Il Carattere teorico dell'economia finanziaria ». Roma, 1888.

Lo scrittore italiano pone anche nettamente il problema dell'indagine teorica del fenomeno finanziario, con l'occhio maggiormente rivolto a giustificare la correttezza del metodo logico, preoccupato delle difficoltà che il grado di sviluppo raggiunto dalla scienza finanziaria, il suo natural legame alle condizioni politiche dello Stato e le abitudini invalse nella pratica opponevano contro la sua tesi.

L'opera del Sax, è più esauriente e magistrale, per lo studio della funzione dei concetti fondamentali dell'economia sociale nell'economia di Stato, e per lo sviluppo scientifico dato alla teoria dei bisogni collettivi; ma, quanto al concetto fondamentale che vuole autonoma la Scienza delle finanze, non va dimenticata l'importanza che merita l'originalità del pensiero italiano.

Stato è certamente cosa esatta, ma non è esatta la illazione che la Finanza debba o possa proporsi questa o quell'altra forma di Stato. La costituzione politica deve rimanere una premessa data dell'indagine finanziaria, come, dell'indagine politica, è una premessa data la costituzione economica.

L'imposta costituzionale. — Di una pubblica Finanza, dunque, così intesa e del suo conseguente sistema tributario fa parte essenziale l'altro elemento costitutivo dell'attività imposizionale dello Stato: l'Imposta. Questa mostra, più chiaramente e più spiccatamente, che non tutto l'insieme dell'organismo della Finanza, i frequenti rapporti costituzionali in mezzo a cui quella attività limitatrice si attua.

L'Imposta, considerata *a*) in sè stessa; *b*) per rispetto ai cittadini sulla cui ricchezza economica viene applicata; *c*) in relazione ai poteri dello Stato —, mostra in tutto il suo cammino, dal suo costituirsi giuridico alla sua ultima fase di spesa amministrativa, tutta l'efficacia che su di essa hanno avuto le istituzioni e le garanzie costituzionali.

L'imposta costituzionale in sè stessa. — Qui non si può fare la storia delle varie forme assunte dall'obbligo di pubbliche contribuzioni — è necessario però accennare come esse portano le traccie così della pubblica economia che le ha rese possibili, come della conseguente forma di Stato che le ha potuto svolgere.

In questi brevi accenni si possono cogliere i caratteri che distinguono *l'imposta costituzionale* dalle varie forme di contribuzioni anteriori.

Nella antica economia a schiavi, così in Grecia come in Roma, accanto a pubbliche istituzioni, fatte per un piccolo numero di privilegiati (le cui tendenze dominanti erano: in patria, un gusto raffinato per l'ozio, congiunto alla passione della politica, ed all'estero, la conquista) la pubblica contribuzione non poteva avere che i caratteri della soggezione e della inferiorità di cui era segno l'obbligo contributivo. Multe, spese giudiziarie, confische ed in ultimo, quasi fondamento precipuo, spogliazione dei popoli stranieri per mezzo della rapina, della guerra, dei tributi e dell'amministrazione provinciale: ecco, presso a poco, il sistema tributario dello Stato antico (1).

---

(1) Böckh, lo storico delle *Finanze degli Ateniesi*, parlando dei tributi imposti ai confederati, conferma costituire questi « l'entrata di gran lunga più importante per lo Stato ateniese » pag. 520 e segg. della traduzione francese. *Aristofane* (citato da Blanqui, *Histoire de l'Économie politique en Europe*, pag. 17) contava più di mille città asservite al giogo ellenico, e proponeva, ironicamente, di mettervi venti cittadini ateniesi in pensione.

Non diversamente era in Roma (v. MOMSEN, *Diritto pubblico romano*, vol. I, II, parte 1ª e MARCQUARDT, *L'amministrazione pubblica in Roma*, vol. II, pag. 76 e segg.). — Momsen, parlando delle spese giudiziarie (vol. I, 249), dice che esse salirono rapidamente ad un'altezza notevole e diventarono un grave onere per chi doveva ricorrere all'Au-

In mezzo al frazionamento sociale che generò l'epoca feudale, essendo la proprietà territoriale il simbolo della potenza politica, i numerosi privilegi e diritti che ad essa erano inerenti, crearono, accanto alle contribuzioni dovute in denaro ed in servigi al sovrano, anche quelle dovute ai signori. Innumerevoli (1) erano le riscossioni che si facevano, per ragioni svariatissime, da tutti i rappresentanti dell'autorità frazionata, e tutte, pel carattere giuridico privato dello Stato feudale, armonizzavano col principio per

---

torità giudiziaria (v. nel *Manuale di Antichità*, pubblicato dall'Himbert).

I romani e i greci si consideravano i pensionari dell'universo: nella loro carriera di vincitori di popoli, le abitudini militari, specie pei romani, avevano formato un'opinione pubblica di disprezzo per il lavoro e per la mercatura. Le opinioni di Aristotele e di Cicerone, in proposito, sono troppo conosciute per rimpinzarne questa nota. La schiavitù, come elemento sociale nella costituzione dello Stato; consumo, senza produzione, una passione intensa per la propria privilegiata vita politica, per la quale i monumenti gloriosi dell'arte ed il culto religioso erano un compimento necessario: ecco, press'a poco, salvo le differenze specifiche tra i due popoli, gli elementi generali della vita pubblica antica «... le distribuzioni (di denaro) ed i *salari* generarono l'ozio, il popolo si persuase che lo Stato doveva nutrirlo, e che sua unica occupazione doveva essere di dirigere l'amministrazione generale ». Böckh, loc. cit., liv. iv, chap. xxi.

(1) Tra gli infiniti diritti di pedaggio può dare un'idea del punto, dove si era giunti, quello chiamato « pulveraticum » che si pagava per la polvere sollevata sulle strade dalle carrozze in viaggio.

cui l'autorità pubblica voleva esser pagata per tutto quello che concedeva: dispense da obblighi, esenzioni da divieti..... (1).

Nè, con l'epoca feudale, ebbe termine questo disordinato ed empirico sistema di pubbliche contribuzioni. La costituzione feudale aveva dato alla classe dei possessori delle terre tali privilegi, che questi imposero la forza del loro motivo di vita anche ad epoche in cui gli elementi economici, sviluppati dal crescente capitale mobiliare, domandavano il loro posto. I diritti pubblici di sovranità sembrarono inerenti alla proprietà fondiaria anche per molto tempo dopo che l'epoca dei grandi accentramenti di Stati poneva termine al frazionamento feudale. E benchè l'epoca dei Comuni avesse portato un poco di sosta, e le città libere di Germania, del Belgio, Spagna e le repubbliche italiane come nei cimenti delle armi, negli ordini legislativi, nelle emulazioni dei commerci e delle industrie,

---

(1) V. Gneist, *Dritto amministrativo inglese*, I, pag. 185: « La condizione del Re recava seco una serie di poteri arbitrarii e di casi in cui egli poteva a suo talento concedere o negare. Ma vi è sempre questa massima immutabile, che nulla, che possa essere negato, si concede senza un tributo in denaro ».

Sulle finanze dello Stato feudale, per l'affinità che porta con sè la costituzione feudale, sparsa in tutta Europa, confr. Vuitry, *Études sur le régime financier de la France avant la révolution*, pag. 31 e segg., e cap. V « Proventi del Re » dal XI al XIII secolo (specie pag. 310, 409 e seguenti).

avessero fatto prova gloriosa anche negli ordinamenti tributarii (1) pure, sotto l'influenza dannosa di tutto il regno di Carlo V (2), torna in onore e si afferma, per la vastità del dominio, con inaudita veemenza il sistema di esaurimento completo dei popoli sottomessi e delle loro ricchezze.

Come si può parlare ancora dell'obbligo del cittadino, come tale, di contribuire alla vita ed allo sviluppo delle funzioni dello Stato?

Il potere assoluto nelle epoche posteriori e specie in quella di transizione all'epoca moderna cercò, è vero, qua e là di “ depurare i vecchi tributi degli abusi più deplorevoli, e quando essi erano in mano ai possessori di terre furono fatti ritornare possibilmente in mano allo Stato o ai suoi rappresentanti, i signori feudali „ (3), ma, con tutto ciò, l'arbitrio, il privilegio non cessarono meno di governare tutto l'insieme delle pubbliche contribuzioni di cui le regalie, con le loro tradizioni feudali, con la loro confusione dei principii di autorità e di proprietà, formavano la parte significativa.

---

(1) Emilio Morpurgo, *La critica storica e le istituzioni finanziarie*, ove insiste specialmente sull' importanza sociale e politica del sistema tributario delle repubbliche italiane.

(2) Roberston, *Histoire de Charle V.*

(3) V. Wagner, *Scienza delle finanze*, nota a pag. 642 e J. J. Clamageran, *Histoire de l' empôt en France*, t. I. L' imposta dal dominio privato, a tempi del puro feudalismo, passa nel dominio pubblico mediante l'autorità monarchica, ma perdura l'anarchia tributaria. Solo una fiscalità si sostituisce ad un'altra.

Infatti bisogna vedere, poco prima della rivoluzione francese, con quanta pertinacia, coronata poi da successo, lottarono i privilegiati contro lo spirito riformatore di Turgot, l'onesto ministro e il consigliere della gioventù di Luigi XVI (1), per persuadersi come l'ibridismo feudale del sistema tributario non poteva essere vinto definitivamente, se non dall'ambiente delle moderne pubbliche libertà.

Ad esse, che dovevano tradurre nella vita politica le vittorie economiche del tempo, spettava, nella forma rinnovata dallo Stato, di dare all'obbligo contributivo dei cittadini quei caratteri politici ed economici che erano specifici alla coscienza moderna della stretta connessione tra lo Stato e l'individuo ed alla trasformazione economica della società antica, per l'aumento degli scambi e la forza crescente del capitale mobiliare.

Così l'obbligo contributivo perde ogni carattere patrimoniale e va a prendere il suo posto nel diritto pubblico dello Stato (2), e così nasce l'imposta costituzionale, prelevata con criterio uniforme e proporzionale fra tutte le ricchezze private, niuna esclusa. Su questa nuova e solida

---

(1) V. Turgot *(Vita di)* par Léon Say, chap. VII.). — V. anche Taine, *Les orig. de la France cont. L'ancien régime*, L. V, chap. I, II.

(2) È un elemento importante del nuovo diritto pubblico che compie la sua differenziazione dall'organismo del diritto privato, in cui era stato confuso nell'ordinamento medioevale.

base della contribuzione moderna è poggiato tutto il valore giuridico della attività imposizionale dello Stato costituzionale.

L'imposta costituzionale per rispetto ai cittadini. — Aboliti tutti i privilegi, col riconoscimento del libero divenire per tutti nella vita politica e, liberata la vita economica da tutti quegli impacci e pastoie che inceppavano il commercio e le industrie, con la garanzia assicurata nel campo della pubblica economia alla libertà della massima produzione e dell'accumulazione indefinita del capitale, il cittadino, dall'obbligo, che gli veniva di contribuire alle pubbliche spese, non doveva essere turbato più in là di quanto questi principii della massima libertà economica e politica consentivano (1).

Lo Stato costituzionale, che storicamente sorgeva per dare vita alle condizioni politiche necessarie al consolidamento di queste due esigenze della società moderna, ad esse si è tenuto e cerca di tenersi, in questo ramo della sua attività limitatrice, strettamente attaccato.

L'obbligo contributivo costituzionale deve essere *generale* per tutti ed *eguale* per ciascuna porzione di ricchezza posseduta: come niuno può essere esente dall'imposta, così il cittadino chiunque esso sia e quale che sia la sua ricchezza,

---

(1) V. La solenne dichiarazione dei diritti dell' uomo, articolo 6 (Faustine Adolphe Helie, *Les constitutions de la France*, pag. 30).

non deve vedere questa soggetta a contribuzioni maggiori di quelle che la pura proporzione, il minore possibile ostacolo alla accumulazione indefinita del capitale, consente.

La scienza finanziaria svolge tutte le conseguenze economiche dei due postulati dell'imposta rispetto ai cittadini, e le immense difficoltà che l'applicazione loro apporta o dovrebbe apportare alla pratica finanziaria moderna.

La generalità e l'eguaglianza, in fatto d'imposte, dal punto di vista dei rapporti costituzionali, hanno solo l'importanza di mostrare tradotte, nel campo dell'attività imposizionale dello Stato, la libertà e l'eguaglianza politica che caratterizzano la forma costituzionale rappresentativa e di mantenerle inviolate entrambe, nei limiti e nelle proporzioni in cui questa stessa forma è stata resa possibile dalle condizioni generali della pubblica economia.

Così, dunque, oltre che la liberazione personale del cittadino e lo scioglimento dell'industria dei mestieri e del commercio da tutti gli impacci fastidiosi e le protezioni del passato, lo Stato costituzionale si affermava con la negazione di tutti i privilegi e le esenzioni in materia di pubbliche gravezze.

Ed, in questa forma negativa, si mostra nella storia e si insinua nella dottrina costituzionale di tutti i nuovi Stati l'attività limitatrice — imposizionale dello Stato moderno; sotto questa forma negativa, sono affidate alle libere istitu-

zioni rappresentative i due attributi dell'imposta per rispetto ai cittadini: la generalità e l'eguaglianza.

L'imposta costituzionale per rispetto ai poteri dello Stato. — Ma, per compiere i tratti costituzionali della pubblica attività imposizionale, bisogna sopratutto studiare l'imposta, che di quella attività è la manifestazione giuridica caratteristica, nei suoi rapporti coi poteri dello Stato, come essa, cioè, si muove nell'organismo dei pubblici poteri. L'imposta nei suoi frequenti rapporti col potere *legislativo* che la determina, con l'*esecutivo* che la domanda e la riscuote e col *giudiziario* che deve risolverne le contestazioni, ha un posto degno di esser notato nella dottrina costituzionale.

L'imposta ed il potere legislativo. — Di questi rapporti, il primo ed il più importante giuridicamente, e quindi costituzionalmente, è quello per cui l'imposta si trova affidata, per il suo sorgere e per il suo svolgimento, al potere legislativo. Ora che l'attività finanziaria dello Stato ha finito di rappresentare un intervento intermittente, dovuto a cause transitorie di guerra o di bisogni privati del capo dello Stato, ma costituisce una funzione organica e, finchè durano le condizioni di civiltà dello Stato moderno, permanente, l'imposta, come non rappresenta più per i cittadini *benevolenza* o obblighi volontariamente riconosciuti di dritto privato, così, per ciò che riguarda lo Stato, non può più essere

lasciata all'arbitrio di una persona, classe o numero che riesca a prendere tutto nelle sue mani il potere.

La dottrina costituzionale deve conservare buona e grata memoria dell'antico dritto che un organo solo del potere legislativo ebbe, e tenne gelosamente, di imporre gravezze e concedere sussidii al Sovrano, poichè attorno a quel dritto si andò riannodando l'influenza crescente delle rappresentanze popolari; ma non deve dimenticare, per l'interesse della scienza e della pratica, che l'imposta, nei suoi rapporti costituzionali, meglio va studiata nel suo intrecciarsi complesso con tutta quanta la potestà legislativa. Il *Parlamento* non è uno dei contraenti che concede all'altro (la Corona) le imposte approvate ai patti sanciti: sono gli organi più vitali dello Stato, tutti gli organi del potere legislativo cui è dato l'incarico di provvedere a quei bisogni della collettività, e di provvedere, regolando con norme generali quei rapporti che il dritto dello Stato sanziona. E come l'origine storica delle garenzie costituzionali, contenute dagli statuti, per rispetto alle pubbliche contribuzioni, non esaurisce tutta la materia dei rapporti costituzionali dell'imposta moderna col potere legislativo; così i residui di quella origine, nei privilegi di iniziativa di qualcuno degli organi del potere legislativo, non diminuiscono l'importanza della regola costituzionale per cui l'imposta è considerata svolgentesi con tutta la dignità, le ga-

renzie, i modi della legislazione ordinaria, ed affidata, per la sua creazione e svolgimento, alla funzione dell'intero potere legislativo.

A questo punto, però, va fatta, per maggior chiarezza, una distinzione necessaria. L'imposta si presenta sotto due forme all'esame e all'approvazione del potere legislativo: la prima (che sarebbe la originaria e quella di cui si è inteso parlare finora) è la *vera e propria legge d'imposta;* la seconda, *derivata,* e che contiene l'autorizzazione annuale, fatta al potere esecutivo, di riscuotere le imposte ed appropriarle ai varii servizi pubblici stabiliti dalle antecedenti leggi organiche ed amministrative, e che è la *legge del bilancio.*

Vanno esaminate entrambe le forme nei loro rapporti col potere legislativo; e, prima, la *vera e propria legge d'imposta.*

Legge d'imposta. — I titoli legislativi di questa non solo non hanno trovato nella dottrina un esame speciale ed un riconoscimento categorico, quanto (ed è ciò che turba un poco il mio giudizio) hanno avuto, nel primo scrittore, che se n'è occupato, un avversario poderoso e valoroso.

La creazione e la determinazione dell'imposta (non del dritto assoluto d'imposizione dello Stato) appartiene alla funzione legislativa, in quanto questa è compiuta dall'insieme degli organi che sono deputati ad interpretare la coscienza giuridica di un popolo, o si lega a quella funzione solo come forma di garenzia? In altri

termini, la legge d'imposta è legge propria o solo nel senso storico-costituzionale?

La questione è stata messa nettamente, e per la prima volta in Italia, dal prof. Orlando, che è, tra gli scrittori di dritto costituzionale, quello che ha fatto i tentativi più fortunati di ricostruzione scientifica dei principii fondamentali della nostra scienza (1). Egli, in uno studio sui principii giuridici del governo parlamentare, facendo la critica della funzione legislativa, di cui solo una scientifica valutazione può allontanare così le facili e lusinghiere speranze come le accuse ingiustificate sull'antigiuridicità delle istituzioni parlamentari, si pone la questione e la risolve negativamente, conchiudendo che *la legge d'imposta non si riferisce alla funzione legislativa in senso proprio.*

Ho detto che, prima di lui, la questione non era stata posta nettamente, ma lo stesso Orlando riporta, contro la tesi che si accinge a sostenere, i testi di due illustri pubblicisti tedeschi, uno dei quali, il Blüntschli (2), annovera, tra le leggi, quelle finanziarie " che contengono in ogni caso un dritto pubblico ", e l'altro, il

(1) V. *Studii giuridici sul governo parlamentare* (Estratto dall' « Archivio giuridico », vol. XXXVI, fasc. 5-6) — *Principii di diritto costituzionale* (Manuali Barbèra) — *Le guarentigie della libertà* (nella « Biblioteca di scienze politiche », vol. V).

(2) V. *Dritto pubblico universale*, vol. 1° (traduz. ital. del Tronco, pag. 472).

Laband (1), nell'esame acuto e magistrale sulle differenze della parola " legge „ in senso materiale e formale, dice espressamente che " il contenuto puramente finanziario non forma un ostacolo per la classificazione di una legge nel senso materiale „ (cioè di vero atto legislativo).

Oltre però di questi due, e specie del Laband, poichè non pare si possa dire che il Blüntschli (2)

---

(1) Von Laband, *Das Budgetrecht nach den Preussischen*, etc. (Berlin, 1871), pag. 1-2. Anzi il Laband, più sopra, dice esplicitamente che « è perfettamente compatibile col concetto materiale di una legge che essa esclusivamente abbia contenuto finanziario e che regoli solamente introiti ed esiti risultanti dall'esercizio dell'amministrazione dello Stato. Senza dubbio è un atto legislativo lo stabilire le tariffe delle spese giudiziarie, le competenze consolari, le tariffe di posta, telegrafi, dogana, come pure il fissare i diritti e le indennità che debbono essere retribuiti dalle casse dello Stato a testimoni, periti, commissari, deputati, ecc., ecc. (pag. 11-12).

(2) Il Blüntschli, infatti, nello stesso volume dell'opera cit., e prima di parlare di *leggi finanziarie*, esaminando la funzione legislativa a cui appartengono *in ispecial modo* le regole giuridiche generali, *le leggi propriamente dette*, riconosce che quelle che riguardano i tributi (e l'economia generale, ecc.) non sono *leggi propriamente dette* (V. loc. cit., pag. 397).

Piuttosto, più che il Blüntschli, va ricercata l'opinione del gran riformatore del dritto pubblico interno, in Germania, lo Stein. Questo illustre scrittore nella sua opera sulla « Scienza delle finanze » trattando del « Diritto costituzionale nell'imposta » distingue la legislazione tributaria, dall'Amministrazione tributaria.

E per « Amministrazione tributaria » egli intende « il complesso degli atti, delle disposizioni dei provvedimenti, in forza dei quali le imposte stabilite dalla *legge*, *secondo il soggetto*, *l'oggetto e la misura*, vengono ad ottenere il loro ese-

abbia risoluta la questione nel senso di una vera legislazione finanziaria, negli altri scrittori della materia è difficile trovare accenni al valore legislativo delle determinazioni dell'imposta, anzi è frequente nei loro libri che si parli di leggi finanziarie, organiche ed amministrative, senza distinzioni di sorta per il loro contenuto (1).

guimento rispetto ai singoli » (op. cit., 4ª ediz., I, pag. 518). Nell'opera dello Stein è trattato con tanta preferenza il lato giuridico delle questioni tributarie che gli scrittori di scienza delle finanze gliene hanno fatto un appunto.

Il Wagner (op. cit. pag. 1117) gli osserva: « In queste cose, come in più punti dell'opera dello Stein, la Scienza delle finanze invade troppo il campo del *diritto finanziario. Eppure anche qui i problemi sono diversi* ».

(1) Tra gli italiani ed i francesi, vedi CASANOVA, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, pagg. 149-150. Dando egli alla legge l'ufficio di garentire e di adempiere le promesse statutarie, pone tra le leggi quelle che svolgono il dritto d'imposta dello Stato. In seguito accenna a *leggi finanziarie*. — HELLO, *Du régime constitutionnel*, II, pag. 43 e segg., come il Casanova, il quale anzi ha ripetuto, quasi con le stesse parole, la dottrina di Hello delle leggi a garenzia dei dritti statutari. Al Casanova avviene frequentemente di ripetere anche il Guizot e il Cousin. — PALMA, *Corso di diritto costituzionale*. Parlando dell'importanza del potere esecutivo, che non è di mera subordinata esecuzione, contrappone ad una legge d'imposta, atto del potere legislativo, i regolamenti per *attuarla*, competenza dell'esecutivo. — CONSTANS, *Cours de politique constitutionnelle*: « Je n'ai pas cru devoir distinguer le droit de consentir les impôts de celui de voter les autres lois ». — Sono puri accenni, i quali, come vede il lettore, sono più diretti a fissare le prerogative del potere legislativo nel dritto pubblico positivo, anzichè ad un esame del contenuto giuridico di una legge d'imposta.

L'Orlando, nello studio citato, produce due specie di argomento a sostegno della sua tesi: una che li cerca, dirò, nell'ordine delle idee, l'altra, nell'ordine dei fatti.

Per i primi, egli non vede nella legge d'imposta una dichiarazione di norma giuridica, vero contenuto della legge propria; per i secondi trova, nel fatto, trattato lo svolgimento della legge d'imposta, nella pratica degli Stati moderni, con un privilegio di iniziativa per parte della Camera dei deputati, privilegio che non potrebbe giustificarsi se fosse uguale, alle leggi proprie, la natura di quelle d'imposta (1). Il dovere d'imposta deriva " dal dovere generale di subordinazione all'autorità dello Stato, concepita quindi in tal caso come governante „ (2). L'approvazione delle imposte, per parte della Camera bassa, ha un valore storico di garenzia e non precisamente importanza e natura di atto legislativo.

Ora, a me pare, che nessuno degli argomenti addotti, nè da solo, nè insieme con gli altri, abbia in sè la forza di fare accettare per vera la conclusione del prof. Orlando.

E, prima di tutto, come possa essere materia d'amministrazione la determinazione e la definizione delle fonti imponibili dell'imposta, non pare chiaramente dimostrato dall'averlo semplicemente asserito. Certo, se tutto il sistema tributario consistesse in un testatico uguale per

---

(1) V. Orlando, *St. giurid.*, pag. 37 e segg.
(2) Loc. cit., pag. 39.

tutti, di facile e pronta esazione, allora la determinazione della quantità di questo dovere di testatico sarebbe, forse, troppo piccola cosa per parlare di un'opera legislativa, in materia di imposizione pubblica.

Ma, pur troppo, non pare che sia così: la legge d'imposta non procede per una via così retta e così facile. Il dritto d'imposta dello Stato si muove e deve muoversi non in astratto, ma tra le varie forme economiche che prende la ricchezza in un paese. In questo cammino deve essere guidato da norme generali, che non sono pure creazioni della legge, ma che, oltre ad essere norme necessarie e *riformabili, dedotte da un dritto sovrano dello Stato per regolare un obbligo di tutti i cittadini,* hanno poi un legame necessario colla natura della speciale imposizione che esse son chiamate ad applicare e con il suo contenuto economico-finanziario (1).

(1) Non ho bisogno di ricordare al lettore che nè questo contenuto, nè quel legame tolgono alle norme sopradette la loro importanza giuridica di regole di dritto finanziario, come le regole sulla proprietà, sulle servitù, i contratti di vendita e di locazione, sul mutuo e le altre obbligazioni di scambio non perdono la loro importanza giuridica perchè traducono rapporti necessari del contenuto economico su cui si fondano.

Sia pure, per es. (come osserva, sotto un altro punto di vista, il De Viti - De Marco, op. cit., pag. 112), la legge sull'ordinamento dell'imposta fondiaria non altro che il fenomeno stesso dell'imposta fondiaria determinato, delineato dalle disposizioni legislative: queste disposizioni legislative hanno il valore di regole di dritto finanziario.

A prescindere, infatti, dal fondamento giuridico dell'obbligo dei cittadini di sottostare al dritto d'imposta dello Stato e dai principii giuridici del dritto pubblico moderno, dell'eguaglianza e della generalità, che richiedono un'applicazione, caso per caso, quale solo può dare un completo svolgimento della funzione legislativa, le leggi d'imposta, nella ricerca delle fonti imponibili, nella valutazione economica dei rapporti giuridici dei cittadini, debbono obbedire a certi criterii generali per fissare le norme ed il modo della ricerca, le garenzie del privato e le facoltà dell'Amministrazione.

Queste norme possono mutare, e mutano, come, col cambiarsi delle cause ultime operanti, muta la natura dell'imposta nel tempo e nello spazio, ma, con ciò, non fanno altro che dimostrare, nella loro seguenza storica, lo svolgimento progressivo del dritto finanziario.

Ora, pare a me, che, per il fatto di queste norme generali, la funzione legislativa non abbia, nelle leggi d'imposta, una parte tanto accessoria, o almeno negli stessi limiti di quanto l'ha per le leggi amministrative (1).

Sopratutto poi la sua azione su questo genere di disposizioni legislative non pare, nè per la

(1) Benchè non se ne possano trarre conclusioni uguali, non mi pare un assoluto fuor d'opera ricordare a questo proposito la corrente (così forte in Germania ove la forma di governo, mantenutasi rigidamente costituzionale, non ha fatto trionfare il parlamentarismo) che vorrebbe far rientrare lo

natura nè per l'estensione, che possa confondersi con quella che vi esercita il potere esecutivo.

Pur non curando il còmpito negativo della legislazione, d'impedire cioè, con norme ben chiare e fisse che l'Amministrazione, caso per caso, abusi o usi troppo fiscalmente del suo potere di ricerca delle fonti imponibili, (determinate dalla legge) l'importanza della funzione legislativa in materia d'imposte, ha altri titoli positivi al suo riconoscimento. Questi meglio si vedono scendendo nell'esame di qualche legge speciale.

Se, infatti, la scienza delle Finanze si deve limitare all'esame del fattore finanziario dell'imposta di ricchezza mobile, la *determinazione* relativa che la legge ne deve fare non solo non può essere lasciata, come non è lasciata, all'arbitrio dell'Amministrazione, ma il potere legislativo, nello svolgere quel fattore finanziario, secondo il presupposto economico della teoria dei profitti e dei salari, non trova un còmpito indegno della sua alta missione. E, per precisare maggiormente, a me pare, che nel classificare i redditi in varie categorie e nel determinare la loro importanza di fronte all'imposta, desumendola dalla loro entità economica, la norma finanziaria acquista propriamente il suo valore

---

stato degli impiegati nella competenza diretta della funzione legislativa. V. Palma, *Questioni costituzionali.* (Impiegati e gov. parl.) ove sono riportate le opinioni favorevoli di Stein, Gneist e Gerber.

di dritto finanziario (1). E principii giuridici, manifestazioni e determinazioni di contenuto economico, non sono quelli (e questi fanno anche parte importante della dichiarazione della *quantità* stessa di altre imposte) secondo cui è riconosciuto e regolato il dritto delle detrazioni (2)

---

(1) Così è questione di dritto finanziario quella per cui si discute se un tal reddito si riferisce ad una o ad un'altra categoria dell'art. 54 della legge di Ricchezza mobile (vedi nel MANTELLINI, I, a pag. 315 le decisioni citate op. cit.).

E quello che si dice della legge di Ricchezza mobile, dicasi anche di quella di Registro. Essa deve fissare le norme generali per valutare economicamente rapporti giuridici di dritto privato, per metterli in relazione con l'obbligo contributivo. Tra queste norme molte possono dare, come dànno, luogo a vere questioni di dritto. Notisi, per es., l'art. 6 che stabilisce il principio generale normativo di tutta la tassa (l'importanza degli effetti dell'atto più che la volontà delle parti); l'art. 16 con la valutazione dell'usufrutto a titolo gratuito o attribuito per sentenza; gli art. 53, 54, 55 per la deduzione dei debiti dalla tassa di successione; l'art. 73 l'obbligo fatto ad una certa categoria di persone per la registrazione; l'obbligazione solidale dell'art. 75, e la tassa differenziale secondo i gradi di parentela, e la norma con cui deve applicarsi, nei trasferimenti, la tassa mobiliare o l'immobiliare.... (V. per le molte questioni a cui ha dato luogo l'applicazione delle varie leggi d'imposta e le decisioni relative MANTELLINI, op. cit., I). Parla anche di *questioni di dritto*, distinte da *criterii* amministrativi nella legge d'imposta, il BAEHR, v. *Lo Stato giuridico*, pag. 327-329 (nella Bibl. di Scienze politiche del Brunialti, vol. VII).

(2) Lo stesso dicasi della tassa di circolazione. Riguardo a questa legge, l'opera legislativa è stata preceduta da quella

dell'anualità passive (art. 31, 32), quelli che dànno gli art. 55, 56, 57 con le esenzioni e le valutazioni dell'imponibile?

Ed in generale, sempre rimanendo nel campo della legge di Ricchezza mobile sono puri apprezzamenti di amministrazione le esenzioni di cui all'articolo 7, le disposizioni dell'art. 9, quanto ai redditi agrari nei limiti delle forze produttive del fondo, e i poteri dell'agente delle imposte, e tutta la materia della prescrizione e i privilegi sanciti con l'art. 62, e dei termini a decorrere, le disposizioni degli art. 63 e 64, e quelle di una certa gravità degli art. 68 e 69?

Siano pure, queste disposizioni legislative, un portato della natura privilegiata di ogni pub-

---

della *giurisprudenza*, tanto nella liquidazione dell'imponibile da cui deve detrarsi il non versato sul capitale nominale (Cassazione di Torino, dec. 29 luglio 1873) quanto nel tassare i titoli emessi da una Società non ancora costituita (Tribunale Genova '72-'73 — Corte di Appello, Milano, Torino, '72-'73 — Corte Cassazione Roma '76. V. MANTELLINI, op. cit., pag. 407).

Il Minghetti, ministro proponente un progetto di legge di modifiche alla tassa di circolazione, diceva alla Camera: « Nella parte che riguarda la liquidazione della tassa ho creduto di accettare la *massima* proclamata ripetutamente dalla Corte di Cassazione di Torino ». Nel primo caso, nell'interesse dei contribuenti, nel secondo, nell'interesse dell'Erario, la giurisprudenza ha compiuto la sua missione di interprete ed elaboratrice del dritto. Il raffronto ed il ricordo fatti non sono senza importanza per l'assunto che si vuol dimostrare nel testo.

blica contribuzione e della loro necessità essenzialmente economica, esse non sono meno, per questo, la determinazione legislativa di quella natura e di quella necessità.

Nè può concedersi che l'opera veramente legislativa entri sì, ma di traverso ed in linea indiretta come un accessorio dell'imposizione *pura* e *semplice* di un onere ai cittadini (1). Il contribuente, che è lo scopo principale della legge d'imposta, non è sempre e per tutte le fonti della sua ricchezza, già bello e pronto sotto gli occhi dell'Amministrazione; in alcuni casi, come precisamente per l'imposta di Ricchezza mobile, esso deve formarsi a traverso un processo di norme e di garenzie per la fissazione dei redditi, col sussidio di organismi già costituiti: giurisdizioni amministrative i cui limiti e la cui competenza sono parti importanti della determinazione dell'imposta medesima. Prima che il ruolo diventi esecutivo, cioè prima che si passi al vero momento della riscossione dell'imposta, il potere legislativo, come vero e proprio, ha avuto già la sua parte *importante* da compiere nella determinazione delle norme che a quel ruolo concedono

---

(1) Il prof. Orlando, a cui non poteva sfuggire il valore giuridico di certe parti delle leggi d'imposta, specie di quelle che fissano le competenze e i poteri delle autorità finanziarie, fa, come non era da dubitare, questa riserva a pag. 37.

Se quello però che si dice nel testo è esatto, una legge d'imposta che *puramente e semplicemente imponga un onere ai cittadini* non esiste nella legislazione tributaria moderna.

finalmente i caratteri di cui parla l'art. 554 della Procedura civile.

Che significato avrebbe, infatti, la sola dichiarazione dell'art. 1° della legge di Ricchezza mobile. " È stabilita un'imposta sui redditi di ricchezza mobile nella aliquota uniforme del dodici per cento? „.

Un esame astratto di una legge d'imposta, nella sua pura e semplice dichiarazione della qualità dell'onere da imporsi, non ha utilità nè per una critica completa della funzione legislativa e tanto meno per rendere la vera natura di una legge di finanza, quale la legislazione moderna la può e la deve concepire e svolgere.

Nè a far dileguare i dubbi che possono accamparsi sull'opinione emessa dal valoroso pubblicista italiano, hanno maggior forza, per le cose che andrò esponendo, gli altri argomenti portati a sostegno di quella opinione: la mutabilità delle leggi d'imposta, la mancanza di corrispettivo nel dovere pubblico di contribuzione, la posizione dei due rami del Parlamento tra loro e col potere esecutivo per rispetto alle leggi di imposta, e, per ultimo, l'ingerenza della funzione legislativa, spiegata solo come fatto storico, dovuto al moltiplicarsi delle spese pubbliche.

Quanto alla mutabilità delle leggi d'imposta, a me pare, che, come non si possa negare il carattere scientifico alle leggi che regolano il fenomeno finanziario sol perchè esse mutano col mutare del presupposto economico su cui si fon-

dano (1), così non possa negarsi il carattere di vere regole di dritto (finanziario) alle leggi che svolgono (nei rapporti fra il fabbisogno dello Stato e la proprietà dei cittadini) quel fenomeno finanziario che piglia nome e forme diverse e cangianti nello spazio e nel tempo.

Più grave è l'argomento " *che al dovere d'imposta manca e la correlazione e il corrispettivo* „: l'imposta moderna, infatti, non ha più il carattere medioevale del corrispettivo, ma quello di obbligo generale di tutti i cittadini.

Però, a questo punto, bisogna aver presente una considerazione d'importanza capitale, e cioè, che, se è mutato il fondamento giuridico dell'imposta, ciò non potè avvenire se non per la mutata natura dello Stato moderno. I due momenti, nella vita dell'organismo delle pubbliche contribuzioni, non possono considerarsi staccati.

Che cosa è lo Stato moderno? La sovranità assoluta di diritto non appartiene ad alcuno, classe o potere dello Stato, e quella di fatto è divisa organicamente tra i varii poteri, moventisi senza ostilità tra loro, guidati, nel loro cammino, dalla sempre desta coscienza nazionale, che ha la sua espressione organica nel Parlamento e nel Re nel Parlamento. Non si può pensare all'imposta — pubblico dovere — senza pensare alla legge relativa voluta e discussa dal potere legislativo, al controllo della pubblica opinione

(1) De Viti-De Marco, op. cit., pagg. 70 e 71.

fatto sul Parlamento, alla pubblicità che illumina senza posa la pubblica opinione.

Il rapporto tra le pubbliche gravezze e la necessità del loro trasmettersi in pubblici servizi non è certo di contro — prestazione o di equivalenza come principio di fatto che regge assolutamente la materia (1), ma non si può negare che esso illustra tutta quanta la materia del dritto finanziario. Quando la rappresentanza nazionale si mostrasse incapace di regolare questo rapporto, non la sola amministrazione sarebbe arrestata, ma la stessa vita dell'organizzazione giuridica dello Stato moderno.

L'altro argomento (della posizione dei due rami del Parlamento tra loro e col potere esecutivo per rispetto alle leggi d'imposta) benchè tocchi la parte formale del problema, non ha per la questione minore importanza.

Esso dice: se fosse *vera legge*, quella d'imposta, perchè i privilegi di iniziativa e di esame della

---

(1) Più che esatta, a questo proposito, è l'osservazione del prof. De Viti-De Marco (op. cit., pag. 96 in nota) che *solo* nell'epoca feudale « *ogni rapporto economico e giuridico tra contribuente e Stato* cessava col pagamento del tributo ».

Non è senza importanza l'osservazione di G. A. R. Helferich «... ma la prima, quella che vuole ripartite le imposte in ragione dei vantaggi, che i singoli ritraggono dallo Stato, ha pur sempre un gran valore nelle discussioni e deliberazioni dei Corpi legislativi, come ebbe a largamente dimostrare *Neumana* ». V. Helferich, *Teoria generale delle imposte*, nel Manuale di Schönberg (3ª serie, *Bibl. Econ.*, vol. xiv, pagina 350).

Camera bassa, e perchè le limitazioni fatte a questa medesima iniziativa da quella più importante del gabinetto? Anche qui, come in tutte le questioni che riguardano l'essenza stessa delle istituzioni rappresentative, la storia del loro evolversi in seno alla costituzione inglese assiste l'argomento. E, indubbiamente, per entrambi i casi, sarebbe contrario alla pratica della vita parlamentare inglese tanto lo sconoscimento delle prerogative della Camera bassa in materia di finanza, quanto un esercizio di queste prerogative che suonasse invasione da dritti del governo di regolare e dirigere l'economia finanziaria dello Stato o tale da cagionare " imbarazzi al governo nei proprii divisamenti intorno al modo di regolare le pubbliche finanze „ (1).

Bisogna però notare che queste due massime, sorta l'una per la natura stessa feudale ed ereditaria della Camera dei Lordi di contro a quella popolare e rinnovantesi della Camera dei Comuni, e l'altra dal bisogno di porre un freno alle tendenze spenderecce ed ai possibili tentativi di corruzione dei membri della Camera bassa, non hanno avuta nella pratica degli altri Parlamenti d'Europa, la stessa sorte di adattazione.

La prima, infatti, di origine assolutamente storica e relativa alla natura del Senato inglese

(1) V. Todd, *Il governo parlamentare in Inghilterra*, pag. 411 (trad. italiana nella « Biblioteca di Scienze Politiche » del Brunialti, vol. III).

è riposta, per la maggior parte, nella gelosia e nel sospetto che potessero giungere dinanzi alla Camera dei Comuni proposte di tasse o concessione di sussidi, forti già del volere della Corona e dell'assentimento dei Lordi, non ha trovato, sul continente, le medesime tradizioni di ostilità e di sospetti per creare una vera e sostanziale differenza tra la legislazione finanziaria e quella ordinaria degli altri Parlamenti europei (1). Dare alla priorità, concessa, da tutti gli statuti del continente, alla Camera dei deputati, una base di sospetti verso l'altro ramo del Parlamento, è creare un'ostilità che non si trova nè nella storia nè nella natura delle istituzioni politiche del sistema costituzionale (2).

Consentanea è, solamente, a questa natura la presunzione che la Camera dei deputati sia la più fedele interprete delle condizioni finanziarie del paese, la più diretta rappresentante dei contribuenti, ed a questa presunzione è giustamente coordinato il privilegio di priorità di questa Camera in materia di finanza. Acutamente, a questo proposito, nota il dotto prof. Palma, che la supremazia della Camera dei deputati " è così incontrastata in finanza, in politica, in tutto, che

---

(1) Palma, *Questioni costituzionali.* « Il Senato e le leggi d'imposta », n. 5, pag. 207 e segg.

(2) A tal proposito, giustamente il senatore Lampertico, nella seduta del 18 giugno 1879, faceva osservare la mancanza di una tal lotta storica tra i due rami del Parlamento italiano.

aver paura dell'eguale partecipazione del Senato nelle *leggi finanziarie*, non è serio „(1).

Dalla quale osservazione a me piace tirare, per la nostra discussione, la conseguenza che la supremazia della Camera dei deputati, su tutto lo svolgersi della vita pubblica moderna, non può creare delle presunzioni specifiche sulla natura legislativa delle materie su cui quella supremazia si mette in atto.

Ed infatti, sul Continente, i dritti del Senato sono difesi con l'argomento validissimo che gli statuti, quasi tutti, parlano del dritto e del dovere di entrambe le Camere di *votare le leggi articolo per articolo;* nè fanno distinzioni sulla natura delle leggi.

Così il Thonnisen (2), per la Costituzione belga, così il Rossi (3) per la Costituzione francese del 1830, da cui il nostro Statuto ha preso le mosse, e così il commento dato all'art. 8 della Costituzione francese del 1875 (4) confermano questa

---

(1) Op. cit., loc. cit., pag. 231.

(2) Thonnisen, *La Constitution belge*, com. art. 27, pagina 113, com. art. 42, pagg. 153-154.

(3) P. Rossi, *corso di diritto costituzionale*, lezione 90.

(4) La revisione, proposta, di questo articolo, nel senso di concedere una maggiore autorità alla Camera dei deputati in materia finanziaria, fu riconosciuta « pericolosa e non richiesta dalle circostanze » dalla Commissione del Senato; e l'Assemblea nazionale, nella seduta del 13 agosto 1884, respingeva con la questione pregiudiziale un emendamento di Floquet tendente ad interpretare quest'articolo. Per verità, le intenzioni di coloro che domandavano la revisione, non si spingevano più in là

posizione di dritto delle due Camere. E come la mancanza di tradizioni di diffidenza storica non ha sussidiato un'interpretazione ristrettiva dei dritti *legislativi*, riconosciuti egualmente ad entrambi i rami del Parlamento dagli statuti moderni, così ragioni che guardano nell'essenza della legislazione finanziaria non sono mancate, nelle pubbliche discussioni, per sostenere i dritti della seconda Camera in questa, come nelle altre materie di legislazione.

Degne di studio sono quelle che furono esposte nel Senato italiano, nella famosa discussione della tassa di manomorta (aprile 1851); gli argomenti svolti in quella circostanza dai senatori Pinelli, Menabrea e Boncompagni sono, per la materia, d'una importanza capitale, e meritamente il prof. Palma dice che in quella occasione " la difesa

---

di chiarire un punto contrastato quanto ai crediti soppressi, in bilancio dalla Camera dei deputati. Ecco come dice lo stesso proponente Giulio Ferry, allora presidente del Consiglio: « Une disposition plus claire, qui donnerait simplement force de loi à la giurisprudence établie par le bon esprit du Sénat, attribuant à la Chambre des députés le dernier mot après deux délibérations *quant'aux crédits* supprimés par elle, n'aurait nullement pour effet d'*enlever au Sênat son pouvoir et son action sur les finances de l'Etat* ».

V. Poudra e Pierre, *Lois constitutionelles de la République française*, pagg. 35-36. V. degli stessi A.: *Trattato di diritto parlamentare* (Bibl. Scienze pol. Brunialti, col. IV, p. 2ª), Diritti delle Camere in materie di finanza, nn. 48 e seguenti.

della competenza del Senato era acuta e splendida e, nello stesso tempo, temperata „ (1).

Eccoli, presso a poco, riassunti nelle idee comuni ai principali oratori: la questione non può risolversi *a priori*, poichè, *a priori*, la medesima prerogativa statutaria assiste la competenza legislativa dei due rami del Parlamento; la Camera quindi deve esaminare sempre l'indole degli emendamenti proposti dal Senato; incontestato alla Camera dei deputati il dritto d'iniziativa sulla quantità e sulla natura dell'imposta; eguaglianza di dritti e doveri in entrambi i rami del Parlamento, tanto per i modi di applicabilità dell'imposta medesima, quanto per l'esame di quelle circostanze di fatto e di dritto, che riguardano i dritti inviolabili dei cittadini, riconosciuti nello Statuto (proprietà, domicilio, ecc.).

L'illustre prof. Palma nello studio citato *Il Senato e le leggi d'imposta* ha concluso mirabilmente così sullo stato attuale della nostra giurisprudenza parlamentare: “ Il nostro Statuto rifiuta bensì al Senato l'iniziativa nelle leggi di imposta, ma concedendogli l'uguale potere legis-

(1) V. op. cit., loc. cit., pag. 219. Nel PALMA, loc. cit., è esaminato anche il conflitto del '79 nel quale il Senato difese, anche con energia, i suoi diritti per bocca dei senatori Lampertico e Saracco; ma a me pare più pieno d'interesse il caso del 1851 come quello che mostra, in entrambi i due rami del Parlamento, combattenti forti di maggiore incosciente freschezza costituzionale, non ancora inquinata di parlamentare rettorica.

lativo, non *distingue tali leggi dalle altre.* Potrà per causa della composizione, perchè non è eletto direttamente dalla nazione come l'altra Camera, riputarsi obbligato a qualche riserbo in ciò, impossibile a determinare giuridicamente essendo questione politica e morale; potrà essergli negato di introdurre nuove gravezze o di aumentarle; ma la piena libertà di emendamenti in ciò che concerne l'*ordinamento legislastivo* delle tasse non può negarsi, ne riuscirebbe annullato il potere legislativo che lo Statuto e la ragione costituzionale gli attribuiscono. Il Senato, composto anzi come è di uomini eminenti, pratici dell'amministrazione pubblica, indipendenti dal Re come dalla piazza e dalle passioni politiche del momento, è più atto dei deputati a discutere con maturità le leggi e ad emendarle „ (1).

Io credo che, dopo di questo, poco altro resti a dire sull'argomento, almeno che non si voglia pascere di ombre la propria immaginazione, le ombre del dritto costituzionale del passato.

A me quindi parrebbe, dopo le cose fin qui svolte, che la differenza, in questione, tra i due rami del Parlamento, riconosciuta di fatto, non possa essere con eguale sicurezza, riconosciuta in diritto; e che, nel fatto, la differenza diventa eguaglianza proprio dove, per le leggi d'imposta, comincia quella parte di legislazione (2) che

(1) V. PALMA, op. cit., pag. 233.

(2) Non mi pare, per dare qualche esempio, che il Senato debba rimanere estraneo alle seguenti questioni che sono tutte

costituisce, nei suoi tratti speciali, il dritto finanziario *condendo* e che in generale si lega a tutta la potestà legislativa, comune alle due Camere del Parlamento ed al Re in Parlamento. A proposito della qual conclusione, è bene ricordare che questo riconoscimento, d'altra parte incontestato nella pratica parlamentare del continente e di America, non è così lontano, come si potrebbe supporre, dallo spirito e dai precedenti della costituzione inglese. Ecco, infatti, come uno dei più autorevoli scrittori inglesi, il Todd, (1) conchiude sull'argomento. " Il controllo sulle pubbliche finanze spetta alla Camera dei Comuni

---

essenziali e portano conseguenze sull'ammontare stesso dell'imposta — *a)* la detrazione dello spigionamento nella tassa dei fabbricati; *b)* il sistema della quotità o del contingente in materia d'imposta di ricchezza mobile; *d)* la detrazione delle spese pel proprio e pel mantenimento della famiglia, e, pel *corpo morale*, delle spese per conseguire il fine della sua istituzione; e così in generale tutte le norme per le detrazioni e per le prescrizioni. Ed, anche nell'esame della natura delle imposte, può negarsi al Senato tutta la competenza e tutta l'importanza legislativa dell'opera sua? Per es., il fondamento giuridico della tassa di manomorta, che può sembrare a prima giunta una tassa speciale, non ha bisogno dell'autorità di discussione, di esame e di approvazione di tutti gli organi della potestà legislativa?

Che possa anche in queste questioni prevalere l'opinione della Camera dei deputati è argomento che si lega alla tendenza generale di questa Camera a *racchiudere tutta in sè la vita dello Stato.*

(1) V. Todd, op. cit., pag. 426. V. nello stesso senso a pag. 429.

qual diritto costituzionale, presumendosi ch'essa sia il miglior giudice delle condizioni finanziarie del paese, dei suoi debiti e dei suoi bisogni. Tuttavia ogni progetto che istituisca o revochi una tassa, comprende altre considerazioni oltre a quelle che sono questioni di danaro, implica cioè principii di politica generale e di regolamenti commerciali; in tema di questo genere i Lordi, come ramo coordinato del Parlamento, sono costituzionalmente liberi di agire e dar consigli, secondo che credono meglio per i pubblici interessi „.

Passando ora all'altra massima, ricevuta come principio fondamentale del governo parlamentare in Inghilterra, cioè che la Camera dei Comuni può ridurre ma non aumentare le spese proposte dal Ministero, bisogna convenire che essa ha avuto maggiore fortuna sul continente. Questa fortuna incontrata ha però bisogno di qualche commento. Questa limitazione, infatti, al dritto d'iniziativa della Camera dei deputati, in materia di finanze, che s'è fatta largo nella pratica costituzionale di tutti gli Stati d'Europa, ha fondamento non nella natura *governativa* delle leggi d'imposta, ma nella natura stessa del governo *in generale* e della regia prerogativa in relazione col Parlamento, come sono entrambi concepiti e praticati in Inghilterra (1).

Non solo in materia finanziaria “ sì la con-

---

(1) V. Todd, op. cit., pag. 411.

suetudine che la buona politica ha deferito ai ministri l'incarico di sottoporre tali questioni (proposte o abolizioni di tasse) alla considerazione del Parlamento „ (1), ma anche, ed è importante notarlo, in materia di legislazione ordinaria i ministri della Corona in Parlamento “ debbono iniziare le importanti misure legislative „ (2). È la natura della prerogativa della Corona che nei suoi rapporti col Parlamento non perde mai, nelle persone dei suoi ministri a cui affida tutte le sue funzioni esecutive, quell'unità di volere e di direzione di tutti i più vitali interessi del paese, dei quali, a preferenza di tutti gli altri poteri dello Stato (per le vaste e privilegiate fonti a cui i ministri possono attingere le loro informazioni come depositari di tutti i segreti di Stato) può avere più perfetta conoscenza e più completa coscienza. Su questa unità di indirizzo nella cosa pubblica è poggiata la pesante prerogativa del Gabinetto inglese (3) in materia di legislazione, sia finanziaria, sia di qualunque altro genere.

---

(1) V. Todd, op. cit., pag. 411.

(2) V. Todd, pag. 875 e a pag. 872 « ..... principio incontestato che i consiglieri della Corona debbano essi assumere l'iniziativa di tutti gli atti legislativi più importanti, agevolandone ed appoggiandone la discussione in Parlamento ».

(3) Il Sumner Maine nota le esagerazioni di questa tendenza: « Le pouvoir législatif de la Chambre des Communes, y compris la législation constitutionnelle, pourrait sembler à première vue complet et sans reserve. Neanmoins, comme j'ai

In entrambi i casi, però, è sempre la Camera il gran Consiglio della Corona ed in tutte le materie, sempre che le sembri necessario, è libera di presentare al sovrano il suo consiglio costituzionale. Così, accanto a queste limitazioni delle prerogative parlamentari, ha forza il vecchio adagio che il Parlamento tutto può fare " meno che mutare l'uomo in donna ".

Illogismi fortunati e venerati del dritto pubblico inglese, che sotto l'apparente contraddizione della loro convivenza nella medesima costituzione, assicurano freni all'autorità dispotica del Re e delle masse e dànno, nella vita pubblica inglese, libero sfogo a tutte le manifestazioni di progresso, a tutte le pratiche e concrete aspirazioni al miglioramento delle istituzioni politiche e di istituti particolari! (1).

---

déjà fait remarquer, elle a, depuis quelque temps, abbandoné son initiative en matière de législation, et, *quant'à* la discussion même, elle en abbandonne de plus en plus la conduite aux soi-disants minitres de la Couronne ». V. Sumner Maine, *Essais sur le governement populaire*, pag. 170. E più avanti a pag. 165 (op. cit.) aveva detto « *Le Cabinet est devenu la seule source de législation sérieuse...* ».

(1) V. Todd, op. cit., pag. 411 « .... nello stretto dritto, non può ricusarsi ad ogni singolo deputato la facoltà di presentare un progetto per modificare o revocare una tassa... » e più avanti, a pag. 522 « .... quantunque si fosse opposto che un disegno di legge, il quale introduceva una modificazione nella costituzione del paese, doveva essere presentato dai ministri, il Lord Avvocato negò che questa condizione fosse indispensabile nè potesse sostenersi quale fondata dot-

E finalmente vengo all' ultimo argomento. " Sino a tanto che ai bisogni dello Stato, originariamente così limitati, potevano sopperire i beni che esso possedeva come suo patrimonio, nel modo stesso che un ente morale od un privato qualsiasi, nessuna velleità sorse negli organi della funzione legislativa, anche con forme popolarissime, di ingerirsi nell'uso di quelle somme. *Si era nei limiti della funzione amministrativa o governativa.* Ma, come è notissimo, un tale stato di cose lentamente trasformossi lungo il medioevo. Fu nenessario ricorrere alla borsa dei cittadini „ (1).

Nè quest'ultimo argomento, come gli altri, pare che possa avere molta forza probativa per la tesi sostenuta dal prof. Orlando.

E, prima di tutto, invocare a sostegno di siffatta tesi le circostanze storiche che accompagnarono il sorgere dell'ingerenza parlamentare sulle finanze dello Stato, potrebbe equivalere quasi come ad invocare l'origine storica della stessa funzione legislativa dei Parlamenti a sostegno di una tesi che volesse dimostrare la precarietà di questa funzione per il solo fatto che essa venne

---

trina, e prestò il suo cordiale appoggio al progetto, il quale fu approvato da entrambe le Camere e diventò legge » e a pagina 419 « ... Quando la Camera si raduna in Comitato delle vie e dei mezzi per esaminare il metodo di fornire i sussidi per il servizio del corrente anno, può un deputato proporre allo stesso scopo un altro schema di imposizione come sostitutivo del progetto governativo ».

(1) V. Orlando, op. cit., pag. 39-40.

dopo ed ebbe principalmente vita nell'abitudine che i rappresentanti dei Comuni conservarono di riunirsi per la concessione dei sussidii. Infatti, come è noto, a questa abitudine si riannodò l'attività ispettiva e legislativa dei Parlamenti.

" Fu necessario ricorrere alla borsa dei cittadini „ certo, e con ciò nacque il rapporto giuridico ed economico tra l'imposta ed i pubblici servizi che non è ultimo elemento dell'essenza giuridica stessa del governo rappresentativo; e con ciò nacque quella serie di rapporti in cui si andò svolgendo l'*avvenuto ricorso* alla borsa dei cittadini, rapporti, che la potestà legislativa, già in possesso di organi adatti politicamente all'interpretazione dei bisogni della società, doveva *determinare e delineare* in disposizioni legislative.

Nè ha molto valore, io credo, il ricordo di altre forme popolarissime senza ingerenza di rappresentanze popolari nelle finanze dello Stato, perchè non pare che si possa uscire, per risolvere il problema, dall'esame del concetto dello Stato moderno con le sue istituzioni parlamentari. Infatti, nè nelle leggi d'imposta, nè nelle altre, propriamente dette organiche, le pubbliche rappresentanze ebbero la competenza e l'importanza che hanno acquistato oggi, nella maturità raggiunta dalla loro funzione legislativa. Purtroppo, anche con forme popolarissime di governo, i Parlamenti o non furono, o ebbero così poca importanza legislativa, da non poter con-

tendere al dispotismo il gran privilegio di aver contribuito grandemente alle vere riforme di progresso e di civiltà (1).

E con ciò non intendo dire che, per l'importanza acquistata, i Parlamenti moderni, organi riconosciuti della sovranità popolare, abbiano vinti tutti gli ostacoli che rendono difficile il tradurre in leggi la coscienza giuridica del paese,

---

(1) V. Scolari, *Istituzione di scienze politiche*, pag. 325. « Conchiudesi che il dispotismo contribuì agli acquisti popolari col menomare o mutare le grandi disuguaglianze sociali, sia mediante la forza, sia mediante le leggi, e con l'attuare riforme che le precipitose e turbolenti democrazie non possono meditare e mettere in atto ».

E sullo stesso argomento il Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, pag. 98 (« Nature de la democratie »): « Si nous passions en revue l'histoire authentique de l'espèce humaine, nous verrions que les grands changements législatifs ont eu pour auteurs des monarchies puissantes » e a pagina 101 « ... les anciennes répubbliques qui légiferaient à peine ».

E questo, s'intende, senza negare l'importanza del corpo sociale nella funzione legislativa anche sotto il governo dispotico; che anzi a tal proposito esplicitamente è affermato: « Quanto alla virtù legislativa del corpo sociale manifestata dalla opinione universale del medesimo, essa è tal fatto naturale indistruttibile che se ne riscontra l'azione qualunque sia la forma del reggimento politico ». (V. Scolari, op. citata, pag. 707). Il Sumner Maine poi, parlando dei pericoli che presenta la passione legislativa dei Parlamenti, dice addirittura che « .... l'enthousiasme pour les changements législatifs a pris naissance, non dans un pays doté d'un gouvernement populaire, mais dans un pays gouverné autocratiquement, non en Angleterre mais en France ».

o che siano essi stessi quella coscienza vivente (1); osservo solo che la *priorità storica o meno* non è

(1) Il problema ha una propria autonomia scientifica, ed io vi ritornerò verso la fine di questo studio: ne ho accennata fin d'ora la sua presenza nella scienza per non lasciarmi sospettare invasato da una fede cieca nella potestà legislativa dei Parlamenti. L'importanza di una sana critica della funzione legislativa è diventata di una importanza capitale per la dottrina e la ricostruzione giuridica del governo parlamentare. Il prof. Orlando con l'opera della scuola e degli scritti è benemerito, sotto questo rispetto, tra i giovani insegnanti italiani. A questo proposito bisogna anche ricordare l'importanza notevole dell'opera citata del prof. Scolari, *Le istituzioni di scienza politica*, di cui una seconda edizione sarebbe desiderabile nell'interesse della scienza e della scuola. In questo libro, non scritto con propositi di ricostruzione giuridica, ma in cui l'indagine positiva sui fenomeni politici del dritto non fa che illustrare l'elemento giuridico e necessario delle istituzioni politiche, la critica della funzione legislativa è pari all'altezza delle tradizioni più pure della mente politica italiana. Solo una critica siffatta può allontanare tutti i pericoli di quella passione fanatica per i cambiamenti legislativi che il Sumner Maine studia nei suoi saggi incisivi sul governo parlamentare. (V. la traduzione francese del De Karallain, specie il cap. « Age du progrès » e precisamente pag. 793 e seguenti).

Ecco intanto come conchiudeva sull'argomento il nostro professore Scolari (pag. 722, libro v, opera citata). « Laonde secondo noi la potestà legislativa naturalmente e senza interruzione posseduta dalle nazioni, è dalle medesime esercitata in diversa guisa, secondo il loro incivilimento, e vuol dire che i diversi uffici necessari per la formazione delle leggi sono compiuti secondo le circostanze da organi differenti, alla cui opera, per altro, il popolo dà sempre norma e conferma. Consegue da questo modo di vedere, che i Parlamenti negli Stati

assolutamente un argomento decisivo contro una vera e propria funzione legislativo-finanziaria dei Parlamenti medesimi. Che anzi l'importanza crescente dei Parlamenti non è stata l'ultima causa del progresso del dritto finanziario.

Ed ora mi riassumo e conchiudo: È indubitatamente il potere politico che impone d'autorità le pubbliche contribuzioni, ma questo stesso potere politico, che, quando agisce come tale o come amministrazione, trova e riceve nel dritto amministrativo in generale le norme per la sua azione e le garenzie per quelle del cittadino, quando si muove come ricerca dei mezzi pel fabbisogno finanziario, ed attua l'opera sua tra rapporti necessari e secondo le norme della generalità e dell'eguaglianza, ha un particolare modo di muoversi che deve trovare pure in un organismo scientifico a sè, le condizioni occorrenti per il suo giuridico sviluppo. Questa missione compie, secondo la natura del relativo fenomeno che determina, il *dritto finanziario* moderno, tendente sempre più a sottrarre al puro empirismo e all'arbitrio le singole norme attinenti all'esercizio di una delle più difficili atti-

---

liberi non *hanno eglino la potestà legislativa*. Bensì ne compiono una speciale funzione, e se per avventura dimenticano queste verità, il governo corre pericolo di corrompersi degenerando nel pessimo dei governi che è l'oligarchia, di cui il *parlamentarismo*, caro ai francesi, è attenuazione e quando dura preparazione ». Meglio e più brevemente non si potevano riassumere l'accusa e la difesa del governo parlamentare.

vità dello Stato: l'attività limitatrice-imposizionale (1). Se l'unione di queste due parole — dritto finanziario — già di uso comune nella scienza e nella pratica ha un valore nella realtà scientifica, questo non dovrebbe essere che, presso a poco, quello che io mi sono sforzato di determinare nelle pagine che precedono.

Che se, nella scienza del dritto pubblico, la nozione giuridica della attività dello Stato è ancora sotto l'influenza (d'altra parte sconfessata) della nozione kantiana dello Stato, semplice organo della tutela del dritto tra i privati, sì che tutte le altre manifestazioni di questa complessa attività posson sembrare semplici modalità della sua azione politica (2), non deve meravigliare che ancora sia sconosciuto l'elemento giuridico onde debbono essere ordinati i rapporti che crea il dritto di imposta dello Stato, svolgentesi tra le varie forme di attività economica dei cittadini. Forse questa deficienza non sarà l'ultima prova che quel processo di differenziazione per cui il dritto pubblico si è liberato dalla politica e dai rapporti di dritto privato con cui era confuso, sottoponendo a norme positive l'organismo dello Stato, non è ancora perfettamente finito. La non compiuta specificazione degli istituti di dritto pubblico e la incertezza del dritto amministrativo, atte-

(1) Non è affine a questo processo di differenziazione quello che ha avuto il dritto giudiziario?

(2) V. Stein, *Verwaltungslehre*, pag. 11-12.

stata da uno dei più illustri scrittori della materia (1), sono cose troppo note nella nostra scienza per insistervi sopra. Sia anche " *azione politica dello Stato* „, ma quando questa azione " assume, sia pure derivatamente, forme giuridiche, è naturale e conforme alla buona logica sistematica che essa rientri nel campo di una scienza giuridica „ (2). Ora a me pare precisamente, secondo quanto ho più sopra sviluppato, che molti parti delle leggi d'imposta, e le più essenziali, abbiano forma e sostanza giuridiche; senza dire che molte parti, non meno importanti, di esse — come la gerarchia dei funzionari con gradi e poteri finanziari diversi; la materia dei conflitti tra lo Stato ed i privati su questioni che non sono di pertinenza dell'Autorità giudiziaria, e la parte importantissima del sindacato finanziario della Corte dei conti — restano sparse qua e là, senza quel *nesso sistematico* a cui potrebbero aspirare, per gli intimi collegamenti e la somiglianza dei loro elementi costitutivi, ed a cui è pervenuta, col dritto amministrativo, la determinazione dell'organismo esecutivo e tutta la materia della giurisdizione amministrativa (3).

(1) V. Stein, op. cit., vol. I, pag. 66, 67 e 68.

(2) V. Orlando nel pregevole *Manuale di « Principii di diritto amministrativo »*, pag. 41.

(3) Almeno, per questa parte, il dritto finanziario parrebbe avere titoli eguali a quelli che ha l'ordinamento giudiziario per essere trattato a parte dalla scienza che studia tutto l'organismo amministrativo dello Stato.

Nè la natura privilegiata del dritto di imposta offende o snatura il suo fondamento giuridico, così da rendere impossibile o superfluo che norme giuridiche regolino questo, come gli altri dritti dello Stato. Anzi la legge d'imposta, che da una parte compie l'ufficio di svolgere queste norme, svolge anche, beninteso nei limiti dell'assoluto dovere della contribuzione speciale che essa impone, diritti dei cittadini in rapporto del contenuto economico di quella contribuzione medesima.

Il privilegio del dritto di imposta, nella facoltà e poteri che conferisce all'Autorità finanziaria, non è arbitrio capriccioso, ma l'epressione di un carattere di dritto pubblico; è la ragion pubblica del tributo che accompagna sempre la legge d'imposta, non come intangibile arbitrio dell'amministrazione finanziaria, ma come vera e propria norma di dritto pubblico (1). Non diversamente la ragion pubblica, nella giurisdi-

---

(1) È bella questione, attinente a quella svolta in queste pagine, se la determinazione di questi privilegi sia materia di codici o di leggi di finanza. Il Mantellini ne accenna qualche cosa nel vol. I, dell'opera citata pag. 241, 258.

Io credo che egli, molto giustamente lodi il Codice napoleonico che, a differenza del nostro, rimandò alle leggi speciali l'argomento dei privilegi del fisco. L'opinione del Mantellini sul contenuto giuridico delle leggi di finanza sarebbe stata di grande interesse per la tesi da me discussa.

Egli non se la propose, scrive solamente « leggi che definiscono il dritto e dettano la regola » (vol. I, pag. 235) e vi include anche le leggi di finanza.

zione amministrativa non si stacca mai dalla natura delle contese tra interesse pubblico ed interesse privato.

E così mi sembra di aver chiarito i rapporti che l'imposta, sotto la sua forma originaria di proposta di legge, ha col potere legislativo (1).

Che se troppo mi sono attardato nello svolgere i caratteri di una legge d'imposta, il lettore vorrà compatirmi pensando che io dovevo svolgere sotto i suoi occhi un argomento sul quale mi trovavo di non avere la medesima opinione di uno dei più valenti cultori del dritto pubblico in Italia.

La legge del bilancio. — La seconda forma, la derivata, sotto cui l'imposta ha altri ed importanti rapporti col potere legislativo, è quella complessa della *legge del bilancio*.

Questo genere di rapporti, a differenza dei primi, non solo ha già un posto incontrastato nella scienza, ma gode anche, fin d'ora, di una quasi *communis opinio.*

Per la legge del bilancio, ogni anno, è domandato al Parlamento, dal Governo, l'autorizzazione a riscuotere le imposte già approvate con leggi speciali e ad appropriarle ai varii servizi pubblici stabiliti, anche essi, con leggi organiche antecedenti. Il Governo, che ha valutato in cifre le entrate approssimative dello Stato, secondo quella conoscenza e quella coscienza che, più

---

(1) Vedi a pag. 67 del testo.

di tutti gli altri poteri è in grado di avere, delle condizioni dell'economia generale del paese, presenta alla rappresentanza nazionale questa sua valutazione assieme all'altra, non meno importante, come atto di Governo, di tutte le spese occorrenti per svolgere i pubblici servizi istituiti dalla legge e per compiere tutti quegli altri incarichi inerenti alla sua natura di espressione attuosa della missione dello Stato.

Di fronte a questo complesso così vario, complesso e vario quanto tutta la vita e l' attuazione dei fini dello Stato, quale estensione e quali caratteri deve avere l' esame che la rappresentanza nazionale deve portarvi sopra? ed in che limiti deve essere intesa la preponderanza che la Camera dei deputati ha acquistato e mantiene, sull'altro ramo del Parlamento, in materia di bilanci?

Le due questioni, importanti entrambe, si connettono per gli elementi che sono chiamate ad esaminare e per i principii su cui deve poggiare la loro risoluzione, allo stesso organismo dei pubblici poteri, al loro esplicarsi armonico nella vita organica dello Stato, ai rapporti che debbono intercedere tra gli stessi organi di ogni potere in azione.

La legge del bilancio, nei suoi rapporti costituzionali, è uno degli argomenti più favoriti di quella tendenza scientifica moderna, che sorta come reazione alle dottrine politiche della prima metà del secolo, va cercando, e felicemente vi

va riuscendo, di dare a tutte le forme estrinseche della vita dello Stato una base giuridica, e a tutta quanta l'organizzazione pubblica quella stabilità che, non scompagnata dall'ordinato progresso, è la legge della vita in generale e, nella specie, è l'elemento necessario che congiunge organicamente il presente al passato, ed entrambi all'avvenire delle istituzioni politiche.

La legge moderna del bilancio, che da una parte racchiude nel suo seno un dritto dello Stato, il più essenziale poichè è quello dei mezzi necessari alla vita medesima, si completa, dall'altra, per un legame o rapporto di garenzia, con l'esame che fa di quella legge la rappresentanza nazionale. Questo esame assicura che quel dritto andrà svolto secondo le leggi ed in armonia dei bisogni dello Stato e delle condizioni economiche della nazione. La coesistenza, nel medesimo istituto, di un dritto così imperioso dello Stato e di questo rapporto di garenzia ha offerto alla storia politica del nostro secolo un campo fecondo di esperienze, di osservazioni e di insegnamenti.

Rotta l'antica organizzazione giuridica della monarchia assoluta, la nuova, che doveva formarsi sulla base del sistema costituzionale, nella febbre della negazione del passato vide in ogni rapporto di garenzia e di coordinazione non solo un legame di dipendenza ma principalmente un'arma per demolire e negare anche quella che sarà sempre, in ogni forma di Stato, una

necessità imprescindibile: la vita della sovranità dello Stato. Era logico ed era necessario che il dritto del bilancio fosse il campo più propizio a perpetuare le negazioni, a procurarsi un mezzo di silenziosa, ma efficace rivoluzione; era logico ed era necessario che il dritto del bilancio, anche quando la nuova organizzazione giuridica stesse per ricomporsi, fosse tra gli ultimi istituti a conservare nei suoi rapporti di garenzia, le traccie delle gloriose tradizioni rivoluzionarie (1).

Anche in questa, come nella storia di tutte le altre istituzioni politiche moderne, l'Inghilterra (2) ha avuto un processo più anticipato di quello del continente; ma, a mio credere, non si metterebbe nella vera posizione dello

---

(1) Nell' interrogare la storia del rifiuto delle imposte, qualunque preconcetto si porti per la ricostruzione giuridica del dritto di bilancio dello Stato, non si dovrebbero dimenticare due circostanze di fatto: la prima che, quando il rifiuto si limitava a non volere una guerra, le entrate ordinarie della Corona erano sufficienti alle spese ordinarie; la seconda che, riferendosi la concessione di sussidii a bisogni *sopravvenuti* e che non avevano alcun carattere pubblico *permanente*, l'approvazione annuale era intesa nel senso di esaminare, se le *benevolenze* domandate fossero ancora necessarie, e, nel caso negativo, avere il potere di respingerle.

(2) V. sullo svolgimento storico del dritto di concessione dei sussidii per parte della Camera Bassa. GNEIST, *Verwaltungsrecht*, 2ª ed., vol. I, § 12 (epoca normanna) pag. 277-287, (Magna Carta), pag. 280-326 (approv. per parte degli Stati) vol. II, § 62, 63, 68 (dritto odierno).

storico imparziale chi volesse assegnare come assoluta legge di sviluppo al dritto del bilancio sul continente, la sola capricciosa ingordigia rivoluzionaria delle rappresentanze popolari. Anche qui, a me pare, la gallofobia, sorta come salutare reazione agli entusiasmi politici della prima metà del secolo, s'è lasciata sviare dalle frasi fatte — e se ne son fatte delle smaglianti sulla struttura psico-demologica delle tendenze politiche del continente!

A me pare che il dritto del bilancio affermatosi, da per tutto, come conquista della rappresentanza popolare sul potere assoluto, non poteva, appena sul suo nascere, liberarsi completamente da tutti gli elementi di quella forza di rivolta che lo aveva reso possibile. Era logico che questi elementi trovando un terreno amico, nel campo ancora non ben definito dei rapporti tra la maggioranza della Camera ed il Gabinetto, ivi si insediassero e rimanessero finchè alla coscienza sempre crescente di forza, per parte della rappresentanza popolare, non fosse dato un modo, *normalmente* organico, di farsi valere.

La rappresentanza popolare, che commentò fieramente il dritto di rifiutare il bilancio, dovè spesso nelle discussioni mantener vivo quel commento per assicurare permanentemente l'esercizio della propria prerogativa, come garenzia pubblica in materia non solo di imposta, ma più di politica generale.

E così si è mantenuto questo dritto a conce-

dere il bilancio nelle rappresentanze popolari, come un'arma potente di difesa e di offesa. Nei primi passi incerti, che le pubbliche libertà facevano tra i ruderi di un passato, tutto pieno di ricordi dell'autorità assoluta, quell'arma era la sola che poteva tagliar corto a tutte le macchinazioni dei dietroscena reazionari, a tutti i tentativi di restaurare, sotto l'apparenza ingannatrice della responsabilità politica del gabinetto, il ritorno alla volontà personale del sovrano, come legge dello Stato. Così la tradizione dei primi periodi costituzionali l'ha tramandata a noi, e così le rappresentanze moderne ne hanno qualche volta parlato, con quella altera reverenza che si sente per la gloria degli antenati. E tra gli oggetti che a questi hanno appartenuto giace ora, infatti, quell'arma, “ irrugginita, dice Erskine May, nel *Museo delle armi costituzionali* „.

Lo scrittore citato si riferiva all' Inghilterra, ma, per verità, oggi possiamo dire che quella conclusione può estendersi a tutti gli Stati costituzionali d'Europa (1), dove i Parlamenti alla completa coscienza della loro forza hanno procurato l'acquisto di modi efficaci di farla valere, senza servirsi di mezzi rivoluzionari come quello del rifiuto del bilancio. La differenza, a mio credere, sta in gran parte che, in Inghilterra a

(1) Sta in fatto che il rifiuto del bilancio, anche nei periodi del più facile parlamentarismo, ha trovato sempre difficoltà a farsi strada nella pratica delle maggioranze moderne.

quest'ultimo risultato ci si arrivò prima che altrove e quindi, anche prima che altrove l'arma terribile del rifiuto si irrugginì per mancanza d'uso. Prima del 1688, il rifiuto del bilancio fu nelle mani del Parlamento inglese un'arma di cui esso si valse costantemente per trionfare della Corona, e fu solo dopo quell'epoca che, restaurato l'ordine finanziario e assicurata l'influenza della Camera dei Comuni, questa ha solo qualche volta tentato di aggiornare, ed una sola volta ha negato di votare i sussidi richiesti (1).

Due casi, a pochi anni di distanza, sono degni di attenzione.

Era l'epoca del governo personale di Giorgio III (1760-1810), quando per la passione sviscerata di questo sovrano pel potere, la prerogativa reale faceva gli ultimi disperati sforzi per sottrarsi al giuoco dei partiti ed alle risoluzioni della maggioranza della Camera.

La prima volta sotto il Ministero di lord North, che fu così fatale all'Inghilterra (2),

---

(1) V. per maggiori particolari Stourm, *Il Bilancio*, ecc., cap. XVIII.

(2) V. Todd, op. cit., pag. 175 e segg.

Questo Ministero durò dodici anni, dal 1770 al 1782, e fu dei più funesti all'Inghilterra; all'estero con la perdita delle colonie d'America e col gettare la nazione tra i pericoli di una guerra europea; all'interno, contribuendo con la sua compiacente condotta ad indebolire il prestigio della Corona e col rendersi responsabile di disordini pubblici in causa dell'ostinazione tenace nell'opporsi alle riforme più vivamente reclamate: la parlamentare, l'abolizione dei dritti protettori,

T. Pitt propose di ritardare la concessione di sussidi per alcuni giorni, a fine di ottenere da lord North una promessa riguardo alla guerra americana. Ma la Camera constatò subito che nessuna proposta di simil genere era stata fatta dopo la rivoluzione, e quindi a grande maggioranza deliberò di adunarsi in Comitato dei sussidi. La seconda volta fu nel 1784, nella famosa campagna parlamentare (febbraio-marzo 1784) nella quale il ventiquattrenne figlio di lord Chatam, imposto come primo ministro dalla volontà di Giorgio III, sostenne con la Camera dei Comuni quelle prime lotte che dettero all' Inghilterra e all'Europa la misura del valore politico e dell'energia che aveva a sua disposizione questo uomo di Stato di prim'ordine. Durante queste lotte, l'opposizione capitanata da Fox riuscì a fare aggiornare dalla Camera il voto dei sus-

---

l'emancipazione dei cattolici e un addolcimento delle leggi penali. La caduta di lord North che fu il primo esempio del cangiamento simultaneo di tutto il Ministero fu subita con un'estrema ripugnanza da Giorgio III, ed è interessantissima, per il sincero rimpianto, con cui il Re riconosce che è suonata l'ora della più grande conquista delle libere istituzioni, la lettera che questo sovrano scrive a lord North, sette giorni dopo che fu costretto ad accettarne le dimissioni. « È giunto purtroppo il fatal giorno in cui le sventure dei tempi e le improvvise modificazioni della volontà della Camera dei Comuni, mi hanno obbligato a cangiare i miei ministri ed a introdurre nelle persone che mi circondano l'alterazione più generale che io credo siasi mai conosciuta ». MAHON, *History of England,* IV, 165, citato da Todd a pag. 683.

sidi, facendo dichiarare che vi era delitto di alto tradimento ad impiegare i fondi già votati senza che una legge avesse loro dato una applicazione speciale, a biasimare il ministro di essere arrivato al potere per vie incostituzionali, a respingere il *bill* sull'India e ad aggiornare a sei mesi la legge per la leva delle truppe. Ma alla fine la fermezza impassibile e l'abilità di Pitt, più che la tenacia del Re, vinsero la resistenza della Camera; furono votati i sussidi ed il *bill* sull'armata ed il giorno 24 marzo Pitt annunziò al Parlamento la sua dissoluzione.

D'allora in poi, meno il caso 1864, citato dal Todd, pag. 477, della proposta Osborne di aggiornare di tre settimane l'esame del bilancio della marina, fino alla produzione di documenti relativi alla questione dello Schlevig-Holstein, “ mai più si addivenne a tanto estremo procedimento „.

Sul continente invece, e specialmente in Francia, che è quasi il laboratorio di tutte le esperienze politiche del continente, come l'antico regime dell'assolutismo ha ritardato la venuta delle libere istituzioni, così, conquistate queste, sotto la forma generalmente domandata dal sistema rappresentativo, i tentativi, che ogni tanto l'assolutismo, costretto a mantenere la forma esterna, esperimentava nello spirito delle libere istituzioni, facevano la loro prova, non visti, nella legge del bilancio e davano così opportunità alla parte liberale di mantenere al mezzo ter-

ribile del gran rifiuto la virtù di un dritto che — come diceva Fox nella famosa seduta del 20 febbraio 1784 — fissa la differenza che è fra un popolo libero e gli schiavi di una monarchia assoluta.

Se si scorre tutta la storia della Francia, dopo la famosa Rivoluzione dell' 89, per quel tratto di vertiginosi avvenimenti che, fino agli ultimi disastri del '70, hanno dato a questa gloriosa nazione, con una sequela di forme cangianti di governo, una più lunga catena di sciagure e di rovine nazionali, si troverebbero frequenti casi nei quali l'arma del rifiuto, se adoperata dal Parlamento, avrebbe trovato una giustificazione nella mala fede del governo e nei propositi già formulati di fare a meno di ogni controllo finanziario e politico. Eppure mai di quel mezzo di rifiuto si servì la Camera francese! Lo discusse, lo minacciò, lo illustrò con tutta l'eloquenza del dottrinarismo politico, ma non se ne servì mai.

Dopo il 1870, e precisamente nel 1877, il Capo del potere esecutivo, pur dopo le elezioni del 14 ottobre che suonavano condanna a quella specie di colpo di Stato del 16 maggio, persistendo a mantenere in funzioni un ministero condannato, la Camera si rifiutò di mettere all'ordine del giorno le relazioni dei bilanci già presentati. “ Noi non ci priveremo — diceva uno dei relatori del bilancio — di quella che costituisce l'ultima garenzia degli uomini liberi: non

daremo il voto delle quattro contribuzioni dirette se non ad un ministero veramente parlamentare „. Il 15 dicembre, essendo imminente la fine dell'anno finanziario, un ministero fu formato, secondo le indicazioni della Camera, ed immediatamente furono votate le quattro contribuzioni (1). Dal 1878 in poi non si è fatto più parola od uso di aggiornamenti e tanto meno di rifiuto del bilancio

Nella presente stabilità che, dopo tanti anni di esperimenti dolorosi, la Repubblica va assicurando alla vita pubblica francese, l'organizzazione dei pubblici poteri, rifatta dalla progrediente cultura giuridica della seconda metà del secolo, dai risultati del metodo analitico che fa della storia politica di un popolo la storia di cause generatrici, ha fatto fare, alla sua volta, alla legge del bilancio passi notevoli verso la meta a cui la spinge la propria natura di istituto essenzialmente giuridico.

Più di ogni altra cosa, però, questi progressi oramai acquisiti alla scienza ed alla comune pratica parlamentare di tutta Europa, ha contribuito la penetrazione con cui la mente tedesca, supplendo con lo studio della storia e con la speculazione scientifica, all'incosciente ordinato progredire della vita pubblica inglese, ha curato il riallacciarsi dell'organismo delle libere istituzioni con quella parte delle tradizioni del passato, essen-

---

(1) V. Stourm, op. cit., cap. xviii.

ziale ad ogni forma di Stato ed ai suoi relativi organi governativi. Principalmente l'attenzione doveva fermarsi sull'importanza che, nello stato moderno, acquistava la legge del bilancio che, ogni anno, sotto forma di concessione di fondi ed applicazioni speciali di spese, ripresentava insolute molte delle questioni più delicate sulla natura e sui rapporti dei due poteri più vitali dello Stato: l'esecutivo e il legislativo (1).

Il famoso conflitto (1862-66) tra il Konflikts-Ministerium, nel quale Bismark faceva le sue

(1) Prima di accennare, nel testo, allo stato della questione sulla « legge del bilancio » mi piace citare, in nota, alcuni periodi dello *Gneist* in cui, con la solita lucidità, è riassunta la questione medesima nei suoi veri elementi giuridici.

« La ragione per cui non fu mai usata facoltà di ricusare la legge generale del bilancio sta in questo che ogni esercizio dei dritti del popolo contrario al lor fine rimane senza effetto, non meno di ogni esercizio dei diritti della Corona contrario al lor fine. La discussione del bilancio ha per fine di giungere all'economica distribuzione delle spese ed alla parca approvazione dei tributi variabili annuali, mediante trattative col Ministero, e non ha punto quella di creare una specie di onnipotenza in virtù della quale la Camera dei Comuni abbia ogni anno il modo di concedere o negare a suo beneplacito la facoltà di dirigere gli affari dello Stato. L'Opposizione non può obbligare un Ministero a ritirarsi altrimenti che combattendo i progetti di legge e la politica del governo come che essa assume l'obbligo di eseguire la sua. Rovesciare un Ministero a proposito di *un atto puramente formale* equivarrebbe a sacrificare l'Amministrazione esistente ad una Opposizione la quale non si obbliga a nessuna confessione di principii ».

Vedi « Il bilancio e la legge », traduzione Bonghi, pag. 20.

prime armi parlamentari, ed i progressisti tedeschi, dette poi l'occasione più prossima alla scienza di esaminare a fondo la portata giuridica ed i caratteri speciali di questa legge del bilancio. Quest'esame fatto con metodo d'indagini nudrito dello studio minuto di tutti i precedenti inglesi, in materia di bilancio, è stato impreso specialmente di proposito da due illustri scrittori tedeschi il Laband e lo Gneist (1), e le opinioni espresse da entrambi non hanno avuta poca influenza sull'ambiente che ha preparato la cultura politica ad accettare i postulati della scienza del diritto costituzionale in ordine alla legge del bilancio.

Si possono fare tutte le restrizioni mentali che si vogliono, far salvi i dritti della prerogativa regia in Germania, ancora centro della organizzazione giuridica della vita pubblica, e più forte delle prerogative del parlamento, è fatto innegabile che la legge del bilancio, considerata come organismo giuridico preesistente al voto della Camera, conquista non piccola nel campo delle difese contro l'invadente irrequietezza della Camera dei deputati, va dovuta in gran parte anche all'influenza salutare dei libri del Laband e dello Gneist.

In Italia la questione appassionò anche la letteratura giuridico-politica dell'ultimo decennio e specialmente emerse una pubblicazione del

---

(1) Lo Gneist sedeva in quel Parlamento del Conflitto.

prof. Arcoleo (1). (Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare) nella quale la materia fu svolta ampiamente ed incisivamente, sì che, dopo di lui, allo stato delle cose, molto poco rimase e rimane a dire sull'argomento. Quivi l'autore, da un parallelo quasi costante tra le sane pratiche inglesi e le violenti e cerebrali dottrine del continente, fa risaltare la necessaria natura giuridica dell'organismo del bilancio, con le leggi organiche già votate dal potere legislativo come limite, con la specialità come garenzia dell'esame e del controllo parlamentare, e con la responsabilità ministeriale come condizione permanente dello sviluppo della vita di tutto l'istituto.

(1) La pubblicazione dell'Arcoleo contribuì molto a rendere in Italia popolare la dottrina giuridica del bilancio e fu gran ventura che il primo ad occuparsi dell'argomento, con propositi di giurista e sensibilità di storico, fosse un uomo che, come l'Arcoleo, aveva a sua disposizione uno stile incisivo e colorito. Che se, come accade sovente ad uno scrittore di dritto pubblico, a prevalente fibbra letteraria, che saggia un argomento, quasi nuovo, e gravido di presupposti e di conseguenze giuridiche, anche all'Arcoleo è accaduto di lasciarsi qua e là trasportare dalla passione dell'antitesi, tra l'Inghilterra e il continente, non è tal cosa che toglie pregio ed importanza all'opera sua di pubblicista. Per la Francia, per es., a me pare che non fu messo in chiaro abbastanza come le condizioni generali (che non è qui il posto di esaminare) furono più forti della saggezza dell'Assemblea, che a queste non mancarono affatto saggezza e prudenza politica, e che una concezione giuridica del bilancio ebbe posto nella dottrina fin dai tempi della prima Restaurazione (v. B. Constat,

Accennato così all'importanza dell'argomento, e messa, come base della ricerca dei rapporti costituzionali dell'imposta, sotto la forma complessa di legge di bilancio, col potere legislativo, la quasi concorde accettazione di sì fatta dottrina, mi affretto a riprendere l'esame delle due questioni lasciate sospese, per la necessaria digressione di questo squarcio di letteratura politica sull'importante argomento del bilancio. Anche qui io debbo rimanere nei limiti di un breve riassunto, non essendo nei miei propositi trattare a lungo tutte le questioni sorgenti dal fondo della materia che va abbozzando questo studio. Rimando quindi anche qui il lettore ai libri che se ne sono occupati di proposito.

È una vera legge “ la legge del bilancio „?

Nel famoso conflitto del 1862-66 al Bismark

---

op. cit., pag. 359, *Discours sur les dix douzièmes provvisoires*). Ad ogni modo queste sono osservazioni che possono sorger solo, quando, per i meriti di una simil fibra di scrittore, la dottrina svolta è diventata coscienza acquisita anche agli strati mediani della coltura politica. — V. anche, sull'argomento della legge del bilancio, negli *Studii di dritto pubblico* di G. Sciacca, il saggio sul *Bilancio dello Stato*, notevole per chiarezza e sintetica disposizione d'argomenti. Vi è proposto, per l'Italia, un *consolitated fund* con contenuto più largo di quello inglese, fino a comprendervi tutte le spese occorrenti per leggi organiche.

La stessa proposta per la Francia è fatta in una pregevole e recente pubblicazione di un giovane e valoroso pubblicista francese: *Le Budget, ce qu'il est, ce qu'il peut-être* par M. Ed. Cohen. Paris, 1892. — V. anche un articolo sulla “ Nuova Antologia „, 4 ottobre 1881, di Zammarano.

piacque considerarla come tale per inferirne forse, con sottigliezza curiale, che non approvata la *nuova*, per mancanza di consenso di uno dei tre organi del potere legislativo, significava quasi che questo potere non intendeva abrogare la *vecchia*, e quindi rimaneva, senza innovazioni, in vigore il bilancio antecedentemente usato. Inutile dire come questa opinione che dava forza di dottrina ad una misura eccezionale (riconosciuta poi anche tale dallo stesso Bismark) non sia quella della scienza tedesca la quale invece ha accettate pienamente le conclusioni segnalate per il primo dal *Laband* nel suo studio citato sul Dritto del bilancio. Il *Laband*, dopo di avere preposto acutissime osservazioni sul significato della parola “ *legge* „ e affermato che la legge del bilancio, non contenendo la determinazione di una norma giuridica, non dando regola da applicarsi a casi concreti, come un piano generale di amministrazione, non sarebbe neppure legge nel senso formale (1), pur tuttavia, poichè “ ist ein Verwaltungsplan der von den Gesetzgebenden Organen festzustellen ist „ conchiude che “... bleibe Verwaltungs Act der nur die Form eines Gesetzes erborge „.

Le conseguenze di una simile concezione scientifica sono evidenti: il bilancio esiste, indipendentemente dal beneplacito delle maggioranze parlamentari, ha la sua base organica nelle

(1) V. op. cit., pag. 13.

leggi antecedenti, verso di cui è legato da rapporti giuridici d'ordine essenziale; porta con sè le facoltà necessarie alla sua attuazione in forza della potestà governativa (1) che l'ha preparato e ne ha riconosciuto la necessità per i bisogni dello Stato, sì che, in confronto all'antica ordinanza regia che includeva l'ordinamento esecutivo della gestione finanziaria dell'antico regime, ha mutato perchè richiede come condizione necessaria solo il voto del Parlamento. Il bilancio obbliga quindi tanto il Governo quanto il Parlamento, e se uno dei rami di quest'ultimo lo nega, senza che il potere legislativo avesse abrogato le leggi su cui si poggia, l'Amministrazione proseguirà per suo conto " ihren regelmässigen Gang „ ed i Ministri, invece della salvaguardia di un voto parlamentare, avranno la piena ed assoluta responsabilità di quanto faranno senza quel voto.

Questa la teoria del Laband, a cui lo Gneist (2)

(1) Anche Gneist, *Gesetz und Budget*, pag. 184, dice che in Germania non si concepisce un indipendente « General vollmacht für die Minister, welche von der II Kammer zu ertheilen wäre ». V. anche pag. 166.

Il Seidler, *Il bilancio e il dritto del bilancio nella economia di Stato nella monarchia costituzionale*, Wien, 1885, pag. 228, anche più recisamente dice: « Das Etatgesetz ist die rechtliche Voraussetzung sucht die wolmacht zur Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben ».

(2) V. dello Gneist, *Engl. Verwaltungsrecht*, oltre luoghi citati spec. pag. 833-841.

V. anche *Engl. Communalverfassung*, vol. I, 328-331 e *passim* « Gesetz und Budget ».

coi suoi studi sul dritto politico inglese e sull'organismo giuridico del bilancio, come nell'ambiente di quel dritto s'era venuto formando, dètte l'autorità e la sanzione della storia. Anche Gneist insiste sui concetti fondamentali esposti dal Laband che ora sono popolari nella scienza e nella pratica: una sola Camera non può annullare l'opera dell'intero potere legislativo (1); è travisare la realtà giuridica considerare le imposte concesse anno per anno (2); il bilancio non è legge perchè il verificarsi delle norme di valutazione delle entrate e delle spese dipende da circostanze varie di tempo e di modo (3); esso è norma di amministrazione ed ha in sè i limiti dell'organismo legislativo. che è chiamato ad attuare (4); respinto il bilancio dalla Camera dei deputati il Capo dello Stato farebbe, sotto la responsabilità dei ministri, continuare la vita finanziaria della pubblica amministrazione (5).

Così la mente tedesca compiva con la speculazione, presso a poco, quello stesso processo che l'Inghilterra da molto tempo aveva compiuto con la forza incosciente degli antichi e sani principii di vita pubblica (6). Ora veramente si

---

(1) V. Gneist, op. cit., pag. 107.
(2) Id, pag. 148.
(3) Id., pag. 163.
(4) Id., pag. 164.
(5) Id., pag. 116.
(6) Lo sviluppo della legge del bilancio in Inghilterra e sul continente, mostra i veri caratteri del processo storico

può dire che quasi tutti questi postulati sull'organizzazione giuridica del bilancio sono definitivamente acquisiti alla pratica parlamentare e alla dottrina costituzionale d'Europa.

Opposizioni (1) ha certo suscitato la rigidità logica della dottrina tedesca, come quella che, *contraria al dritto pubblico positivo di uno Stato a governo parlamentare, poggiasi su di una distinzione di significato per la parola " legge " che non può avere valore presso le nazioni ove questa parola ne ha uno solo, ed è quello di " Costituzionale " (cioè votata dalle Camere e sanzionata dal Re); anzi si è soggiunto che questa concezione, buona per il dritto pubblico tedesco, negherebbe al nostro parlamento la* plena potestas *di modificare o rigettare il bilancio.*

---

giuridico degli istituti di dritto pubblico. I gradi di sviluppo dovrebbero però essere esaminati con maggior temperanza storica.

(1) V. l'articolo citato nel numero 1° ottobre della « Nuova Antologia » in cui lo Zammarano riassume tutti gli argomenti in contrario.

V. anche la *Teoria costituzionale delle spese ed entrate dello Stato* del Majorana Angelo.

Per quest'ultimo scrittore la legge del bilancio è una legge vera e propria (pag. 81) e, con logica stringente, combatte ogni proposta di *Consolitaded Fund*, pag. 88, 84.

Il Majorana, nello stesso senso di una *vera* e *propria* legge, parla di quella del bilancio, nella sua importante opera di ricostruzione dei principii giuridici del governo parlamentare, vedi « *Il sistema dello Stato giuridico* », cap. X, § VI. « Il bilancio e le leggi finanziarie », pag. 159 e segg.

Ma queste opposizioni, per verità, pur riconoscendo l'importanza degli argomenti addotti, non bastano a togliere il carattere di generale applicazione, che aspira a dare, all'istituto giuridico del bilancio, la dottrina tedesca. Infatti possono essere consentite e legittime conseguenze di quella dottrina tanto un esame coscienzioso e proficuo del bilancio e che non esclude, nei limiti delle leggi già votate, le possibili modifiche per parte del Parlamento, quanto un sindacato sull'operato governativo che possa riuscire di garenzia ai contribuenti e di profitto all'Amministrazione dello Stato. Queste conseguenze sono armonizzabili, non contraddicenti, con l'organismo giuridico del bilancio quale la scienza tedesca, così efficacemente popolarizzata in Italia dall'Arcoleo, ha cercato piantare come istituzione permanente, nel campo dei frequenti rapporti tra Governo e Parlamento.

Che poi la dottrina del Laband non comporta il rifiuto del bilancio o modifiche in seno ai suoi capitoli, contrarie a leggi organiche non ancora abrogate, è ciò precisamente di cui ogni Stato parlamentare o rappresentativo puro deve esser grato alla scienza giuridica tedesca.

Quanto poi al valore oppugnato della differenza di significato della parola " legge ", a me pare che debba tenersi presente che quella distinzione, benchè non possa essere intesa nè fatta nel dritto pubblico positivo, pure essa, a quest'ultimo, non è affatto estranea, senza dire che è

un punto di partenza, scientificamente utile, per una completa ricostruzione giuridica della funzione legislativa *in generale*.

E certamente, (non incresca al lettore se, per maggior chiarezza, mi ripeto) oltre che alla ragione mutata dei tempi per cui l'azione del potere esecutivo non suscita più le tradizionali diffidenze e le mal represse rappresaglie, va dovuta anche, in gran parte, all'esame dell'istituto del bilancio, fatto dalla mente giuridica tedesca e alla critica del dritto di rappresentanza in ordine alla funzione legislativa (che quell'esame richiama) se oggi, come riconosce lo stesso Gneist (1), la pratica e la scienza, per i postulati dell'una e le esigenze imperiose dell'altra, han messo d'accordo anche le tendenze radicali con la tradizione storico-giuridica di una base finanziaria necessaria ad ogni forma di Stato.

Infatti, su canoni generali, comuni a tutti gli Stati liberi, si poggia, al presente, l'organizzazione costituzionale delle spese dello Stato, e questi canoni, come vengono riassunti dalla stessa citata dottrina, sono:

a) subordinazione del bilancio alla legge;

b) responsabilità ministeriale per le spese illegali o arbitrarie;

c) principio di specialità e sua giusta misura;

---

(1) V. *Gesetz und Budget*, pag. 125.

Anche il prof. Arcoleo in nota a pag. 43 dell'opera citata fa questo importantissimo raffronto.

d) controllo sull'esecuzione;

e) incostituzionalità e pericoli di un rifiuto del bilancio;

f) incompetenza del bilancio a creare servizi pubblici o sopprimerne;

g) rispetto, all'iniziativa finanziaria del gabinetto, come elemento essenziale della sua responsabilità;

h) giusto uso, ma non esclusione, dell'opera del secondo ramo del Parlamento (1).

Il lettore troverà il commento di questi canoni nello studio della citata opera del professore Arcoleo di cui non si potrebbero ripetere, se non con minore efficacia di stile, le argute osservazioni. Consentirà solo poche linee per accennare alla posizione rispettiva dei due rami del Parlamento, rispetto alla legge del bilancio, argomento del quale non abbiamo ancora menomamente fatto parola.

La Camera dei deputati non ha, neppure in questa materia finanziaria dei bilanci, potere assoluto ed esclusivo; come ha di fronte l'iniziativa del Gabinetto che deve rispettare, per la responsabilità che quello si è assunta, così deve guardare senza gelosia le prerogative dell'altra Camera a cui, concedere solo il dritto del rifiuto del bilancio, sarebbe come consentirle, per mezzo

(1) Delle ultime tre (*f, g, h*), benchè sieno proposizioni generali dipendenti direttamente dalle prime, ho creduto, per maggior chiarezza, farne speciale menzione.

costituzionale e permanente di esame e di controllo sull'organizzazione e i bisogni dei pubblici servizi, un'arma dei tempi di rivoluzione. Ed ognuno sa che il dritto di rivoluzione non può essere sancito e riconosciuto nel codice pacifico delle occorrenti consuetudini costituzionali. Messa tra gli altri due organi del potere legislativo, la Camera dei deputati, oltre il dovere di curare gli interessi della finanza dello Stato, come istituto a sè, ha pure abbastanza modi e tempo di far onore, non solo alle sue gloriose tradizioni di custode privilegiato della borsa dei cittadini, ma anche alla sua missione di organo importante, e non esclusivo, per l'interpretazione del progrediente dritto pubblico.

E se quelle tradizioni e questa missione essa ha agio di perpetuare e di svolgere, senza invadere le legittime e costituzionali prerogative degli altri due fattori del potere legislativo, giustamente la scienza ha condannato certi tentativi che la Camera dei deputati ha fatto per introdurre abitudini che, sotto parvenze modeste, tentano ripristinare le incostituzionali invasioni, turbando, nell'istituto del bilancio dello Stato, la economia costituzionale dei pubblici poteri.

A questo genere di tentativi, *a*) contro il Senato, appartengono i *laking-bill* con tutte le imitazioni del continente, usurpazioni pericolose nel campo legislativo, *b*) e, contro le prerogative del Gabinetto e l'unità di vedute che, come go-

verno per la responsabilità che ha assunto, ha diritto di avere per sè, sono:

1° le abitudini delle Commissioni di finanza (Giunta del bilancio in quei paesi — e sono la maggior parte — in cui non è il metodo inglese ed americano di discussione di bilanci) di sconvolgere il piano finanziaro del Gabinetto, aumentando gli stanziamenti, snaturando l'economia delle proposte ministeriali e lasciando dolcemente ritornare in una diretta ed elettiva emanazione della Camera, quella facoltà che, in omaggio alla prerogativa del Gabinetto, è negata all'assemblea intera;

2° la tendenza a soverchiamente specializzare, sminuzzando l'unità finanziaria dei pubblici servizi, gli stanziamenti del bilancio (1).

Ora, dopo avere accennato anche ai rapporti dell'imposta, sotto la forma di legge del bilancio, col potere legislativo, è necessario riassumere tutta la materia in pochi tratti da cui risalti una chiara conclusione. *L'imposta,* nei suoi rapporti costituzionali col potere legislativo, sia come *legge d'imposta* sia come *legge di bilancio,* offre, come sono andato accennando, un campo fecondo di ricerche e di considerazioni che molta luce gettano sul problema del contenuto giuridico della legislazione finanziaria.

La determinazione di questo contenuto deve

---

(1) V. sempre su queste ed altre questioni sul bilancio i libri citati dello Stourm, dello Gneist, del Todd e dell'Arcoleo.

essere necessariamente fondata su di una esatta critica della funzione legislativa la quale ultima, bisogna bene averlo presente, nel sistema rappresentativo non ha trovato se non organi più adatti socialmente e politicamente, all'interpretazione delle regole di dritto. Mentre però questa critica ha un posto importantissimo nella scienza, i titoli legislativi del contenuto giuridico della determinazione dell'imposta sono in generale poco valutati dagli scrittori di dritto pubblico, anzi il solo, tra essi, che se ne sia occupato, ne ha di proposito sconosciuto assolutamente la legittimità. Un tentativo modesto di ricostruzione giuridica degli elementi costitutivi della legge d'imposta ho cercato di innestare nella parte che esamina l'imposta (come complesso di norme che regolano una data contribuzione) nei suoi rapporti col potere legislativo.

Ed ho cercato dimostrare come la sopradetta legge, contenente la determinazione concreta delle limitazioni economiche che le attività dei cittadini ricevono nell'economia dell'aggregato necessario e superiore al quale sono legate, rientri nella funzione vera e propria del potere legislativo. Le norme che dirigono questa determinazione non sono pure modalità della potestà politica imposizionale, ma sono parte integrante e necessaria della legge d'imposta, la quale, nella nuda dichiarazione della fonte imponibile, non avrebbe che un valore di regola astratta, benchè superiore essa pure alla com-

petenza del potere politico, come potere d'amministrazione.

Questo per la legge d'imposta; per la legge annuale del bilancio, a cui è affidata l'esecuzione di quella con l'appropriazione dei fondi relativi ai pubblici servizi, istituiti da altre precedenti leggi organiche, non si può dire egualmente che essa sia un'emanazione del potere legislativo nè come funzione vera e propria che dichiara regole di dritto, nè come funzione impropria o formale che circonda di disposizioni legislative gli atti della potestà politica.

La legge del bilancio, invece, pare ritorni dinanzi a questo potere dello Stato per la forza crescente di una nuova ed importante funzione dei Parlamenti, la quale funzione, fin dove la pratica delle tendenze radicali non la muta in invasione negli altri poteri dello Stato o di un organo sull'altro dello stesso potere legislativo, si riassume in un'azione ispettiva e normativa delle due Camere su tutta quanta la vita dello Stato.

Quanto alla natura dell'esame e del controllo parlamentare sulla legge del bilancio, la Camera dei deputati, e per le sue nobili tradizioni e per il fatto che, trovandosi in più diretta comunicazione coi soggetti dell'imposta, ne può interpretare con maggiore fedeltà i desiderii, ed in ogni modo non manca di vantaggiose probabilità per fare parere, come desiderii del paese, le opinioni della propria maggioranza, ha costituito per sè, nella pratica di tutti gli Stati liberi,

una prevalenza in materia di bilancio più marcata e meno discussa di quella che non le si può nemmeno negare nelle leggi vere e proprie d'imposta. Questa prevalenza, che ha comuni la fonte ed i caratteri con la prevalenza generale che essa ha in tutto l'indirizzo della politica generale del paese, trova un limite nell'insieme delle leggi organiche e nei motivi di vita dell'altra Camera e, come per la legislazione ordinaria così quella finanziaria d'imposte e di bilanci, nella iniziativa del Gabinetto che svolge le prerogative del Capo dello Stato, Re o Presidente. Al di là dei limiti che questa dottrina della funzione legislativo-finanziaria consente ai Parlamenti, parrebbero e sono usurpazioni da condannarsi, in nome della scienza e della pratica, tutte le altre invasioni tentate o che può tentare la Camera dei deputati: *taking-bill*, cattive abitudini delle Commissioni del bilancio composte a base di politica, specialità spinta fino a disorganizzare l'unità finanziaria dei pubblici servizi, elemento non disprezzabile della loro unità amministrativa.

E così credo di aver tracciato, nelle sue linee generali, l'insieme dei rapporti costituzionali che ha l'imposta col potere legislativo. Accennerò ora, anche più brevemente, i rapporti che l'imposta ha con gli altri poteri dello Stato: l'esecutivo e il giudiziario. A qualcuno di essi ho già accennato, dicendo dei rapporti dell'imposta col potere legislativo.

L'imposta e il potere esecutivo. — Il potere esecutivo, per rispetto all'attività finanziaria dello Stato, offre occasione di studio alla scienza costituzionale sotto due punti di vista, entrambi importantissimi:

1° Il Gabinetto, che è del potere esecutivo l'incarnazione vivente e che assume dell'andamento della pubblica finanza la piena responsabilità, non può nella pratica sentirsi intralciato il cammino e sconvolti i proprii piani da frequenti proposte parlamentari di imposte o di riforme tributarie. Un Gabinetto che su questo argomento si facesse prendere la mano da uno o da tutti e due i rami del Parlamento, senza mostrare di avere un proprio programma finanziario, o per altra via, senza saper far proprio il programma del paese, secondo i voti e le indicazioni della Camera elettiva, sarebbe per verità indegno di avere nelle sue mani, con la fiducia del paese e del capo dello Stato, la direzione governativa della pubblica cosa.

Il Gabinetto, dunque, negli Stati costituzionali moderni deve, poggiandosi sulla natura stessa del potere esecutivo, reclamare per sè, con la responsabilità (1) del potere, l'iniziativa in ma-

(1) Su questo concetto della responsabilità ministeriale, anche in materia di finanze, è istruttiva, come sempre, la pratica inglese. La responsabilità politica è stata colà ed è ancora un peso effettivo che gli uomini di Stato sentono con la sensibilità morale e storica che dàn loro e la sana educazione politica ricevuta e l'alta coscienza dei doveri verso il

teria d'imposte nuove o di riforme di imposte già esistenti.

Lo stesso gli incombe ed alla stessa libertà di movimenti ha dritto quanto alla materia delle spese, che deve presentare ogni anno, ed in tempo per essere esaminate dal Parlamento, sotto prospetti di bilanci per tutti i pubblici servizi dell'Amministrazione dello Stato.

La confezione dei bilanci della spesa, con la valutazione dei fondi relativi occorrenti per ogni singolo servizio, è opera esclusiva del Gabinetto, come organo del potere esecutivo; in questo lavoro di preparazione dei bilanci, nei limiti delle leggi esistenti, questa sua opera non deve essere turbata da inframettenze parlamentari che, senza portare utilità di sorta, sono solo mezzi efficaci per confondere ed annullare tutte le responsabilità.

Ottenuta la garenzia legislativa della specialità, il Parlamento deve curare che questa veramente rappresenti una divisione dei pubblici servizi, come gruppi di elementi omogenei, con

---

paese e verso la Corona. Non è infrequente il caso che qualche membro importante dell' opposizione dichiari, dinanzi alla questione di fiducia messa dal capo del Gabinetto, di ritirare la mozione proposta poichè non si sente di accollarsi, sulla questione, *la responsabilità di una crisi*. V. TODD, op. cit. Il LEROY-BEAULIEU (*La Finanza*, pagina 689): dice « curioso il fatto dei limiti che s' impose la Camera bassa in materia finanziaria ». *È logico*, data la responsabilità ministeriale.

la valutazione relativa e speciale dei fondi occorrenti per dare ad essi, sulla base della legge, una vita amministrativa, efficace e produttiva. Dalla sua parte il Governo, per amore di popolarità o per odio di responsabilità, non deve lasciarsi spingere sulla via della " specialità dispersiva " (1), ma deve mantenere, su questo punto, intatte le sue prerogative che sono di un genere non *trascurabile* in materia di amministrazione. E questo, quanto alla responsabilità del Gabinetto.

2° Importante poi è anche l'altro punto di vista da cui si osservano i rapporti del potere esecutivo, come amministrazione finanziaria, con l'obbligo imprescindibile dei cittadini, determinato dalle varie leggi d'imposta, di contribuire ai carichi dello Stato.

Il potere esecutivo, come amministrazione finanziaria esegue la legge d'imposta, ed ha per questa esecuzione il potere regolamentare forse più esteso, rispetto al potere legislativo, di quello che generalmente abbia come amministrazione in generale. Questo fatto non costituisce alcuna invasione di un potere sull'altro (2), ma è giu-

---

(1) V. Leroy-Beaulieu, loc. cit., pag. 703, le parole di Aug. Comte: *La Specialirung*, nota lo Gneist a pag. 128 del lib. cit., nuoce anche dal punto di visto democratico.

(2) Che l'amministrazione tributaria possa avere la missione di preparare le riforme legislative, è fatto che non diminuisce l'importanza della distinzione sostanziale tra la *legislazione* e l'amministrazione tributaria.

stificato dalla circostanza che solo l'azione è in grado di mostrare tutte le intricate questioni può dar luogo l'esecuzione di una legge d'imposta.

Frequente è il caso, più frequente che in altre materie amministrative, che un regolamento di legge di tributi sia accusato di incostituzionalità (1); e la ragione è che, tra i casi non previsti dalla legge, forse perchè non potuti prevedere, ve n'è qualcuno la cui risoluzione anche fatta secondo lo spirito della legge, supera le facoltà del potere esecutivo, avendo valore intrinseco di norma legislativa.

Oltre questo potere regolamentare che dà all'amministrazione finanziaria quel suo muoversi complicato tra migliaja di decreti, di circolari e di istruzioni ministeriali, essa ha, nella esecuzione della legge medesima, e specie quanto alla riscossione delle imposte, importanti privilegi di *competenza* e di *foro*.

Il carattere pubblico dell'imposta, come obbligo generale ed assoluto di tutti i cittadini, dà all'amministrazione finanziaria quel suo procedere privilegiato per cui essa risolve sempre le con-

(1) V. MANTELLINI, op. cit., vol. I, pag. 260 (così l'esecuzione sul dominio diretto pel pagamento dell'imposta fondiaria). A proposito l'Alessio nota giustamente come il Parlamento si sia troppo leggermente disinteressato nella formazione delle leggi d'imposta, lasciando tutto nelle mani del potere esecutivo. V. ALESSIO, *Sistema tributario*, vol. I, pag. 68 e 69.

testazioni col *solve et repete,* ed in confronto di tutti gli altri creditori conserva un privilegio sull'oggetto dell'imposta e per tutto l'ammontare della medesima.

Non è qui il posto di insistere più a lungo sui dritti e sui doveri dell' amministrazione finanziaria dei cui fini e mezzi d'azione e del relativo organismo amministrativo potrebbe molto a proposito dirsi in un trattato completo di dritto finanziario; qui solo ho voluto accennare a quelle basi giuridiche che le vengono dalla costituzione politica e dal conseguente carattere costituzionale dell'imposta nello Stato moderno. Così il potere esecutivo, come gabinetto e come ammistrazione finanziaria, assume, nel formarsi e nello svolgersi dell'attività finanziaria dello Stato, due figure distinte che ricevono la loro luce dalla stessa dottrina costituzionale del potere esecutivo nei suoi rapporti con gli altri poteri dello Stato. E come gabinetto, però, e come amministrazione finanziaria, il potere esecutivo può, nella preparazione dei bilanci e nell'esecuzione delle leggi d'imposta, invadere il campo legislativo o portare offesa ai diritti di libertà o di proprietà dei cittadini.

Nel *primo* caso deve essere custode gelosa e solerte la Camera dei deputati; nel *secondo* è purtroppo doloroso riconoscere che le garenzie pel cittadino non sieno tante e quali, dalle solenni dichiarazioni statutarie d'inviolabilità della proprietà, della libertà e dell'eguaglianza, do-

vrebbero aspettarsi in uno Stato ordinato e retto secondo il dritto.

Quanto alle invasioni nel campo legislativo esse, pur cessato il periodo di lotta tra questi due poteri, possono esser frequenti, poichè anche sotto le apparenze più modeste di nuove proposte ministeriali, possono nascondersi le più aperte violazioni dei limiti che il potere esecutivo deve rispettare così come li trova in tutto l'antecedente organismo legislativo che regge l'ordinamento dello Stato.

Così il principio di specialità, che è una garenzia che il legislativo domanda all'esecutivo, può essere eluso nella formazione dei bilanci, aggruppando soverchiamente tra loro gruppi senza omogeneità di elementi; così, pur osservando il limite dello stanziamento per un dato servizio, il Ministero può nell'eseguire i capitoli del bilancio non rispettare l'altro della legge a cui deve rimanere ossequente, o sopprimendo quel pubblico servizio o mutandone la competenza o disorganizzandolo in odio alle norme che la legge che lo istituiva *gli aveva dettate; così finalmente* l'esame ed il controllo parlamentare possono essere resi illusori dalle riprovevoli abitudini dei ministri presentatori dei bilanci, sia valutando con parsimonia ingannevole i fondi necessari per le spese obbligatorie (salvo a domandare poi supplementi di spese che non si possono negare); sia, con arbitrio più grave, creando all'amministrazione impegni, che per

rispettare, come rispettano, lo stanziamento fatto dalla Camera per il bilancio in corso, non portano meno un obbligo ai bilanci avvenire e fanno dello stanziamento in parola una rata annuale di un impegno quale non fu conosciuto e tanto meno votato dal Parlamento. Questi abusi, ora tentati ed ora perpetrati, debbono essere denunciati dalla scienza (1) che vede una delle garenzie più efficaci della sincerità delle libere istituzioni, nel rispetto dell'organismo giuridico del bilancio, dalla scienza che, se vede finalmente assicurato dai fatti l'avvenimento promesso da Luigi Filippo " la charte désormais sera une vérité „ ha oggi interesse vitale di vedere anche uscire trionfante da tutti i pericoli che minaccia allo Stato il regime della maggioranza, l'altra promessa, non meno importante per un libero governo " il bilancio sarà una verità „.

Quanto all'offesa ed ai danni poi, che il potere esecutivo, come amministrazione finanziaria, può recare, nell'esecuzione della legge e dei regolamenti, ai cittadini purtroppo, essendo piccola ed irrisoria cosa la responsabilità politica del Ministero dinanzi al Parlamento, molto ancora resta a fare perchè le garenzie concesse al cittadino siano tutte attuate, come si dovrebbe in uno Stato di dritto.

E poichè son giunto all'argomento della pro-

---

(1) V. nella *Nuova Antologia* (gennaio 1892) l'articolo dell'on. Maggiorino Ferraris *Sulla sincerità del Bilancio.*

tezione giuridica nei rapporti con l'amministrazione finanziaria vengo a dirne qualche cosa di proposito accennando ai rapporti dell'imposta col potere giudiziario.

L'imposta e il potere giudiziario. — Prima però va fatta un'osservazione generale ed è che la teoria della divisione dei poteri ha in questo genere di relazioni un modo di affermarsi carettteristico e quale ad essa viene dalla qualità dell'atto che compie lo Stato, imponendo tributi. Il potere legislativo determina le norme che fissano il soggetto giuridico, l'oggetto e la misura dell'imposta, organizza i modi e i mezzi per riscuoterle e stabilisce pene per la trasgressione; il potere esecutivo attua la legge con una larga facoltà di regolamenti per tutti i minuti casi dell'azione, da una parte avendo a mira il meno di spesa per l'amministrazione e di fastidi per i cittadini, e, dall'altra, usando di procedimenti largamente esecutivi per i mezzi di riscossione; *il potere giudiziario*, oltre i limiti generali di giudicare secondo la legge e non della legge, ne ha specifici per la maniera con cui si *pone*, tra i litiganti, la legge d'imposta e per la natura dei giudizi che esclusivamente gli sono dalla legge medesima consentiti di pronunciare.

E mi spiego, per quanto riguarda il potere giudiziario.

Il giudice che è chiamato a risolvere le *questioni di dritto* (le sole consentite al suo esame) nascenti dall'applicazione delle leggi d'imposta,

non deve far la critica di questa, ma secondarne lo spirito con criteri erariali. Non ha di fronte due contraenti a cui debba applicare i criteri civili delle obbligazioni private, poichè il cittadino non sta con l'Erario nei rapporti di debitore a creditore, come in un contratto.

La legge d'imposta, come ho accennato più avanti, contiene la determinazione legislativa nel soggetto, nell'oggetto e nella misura di un obbligo generale per tutti i cittadini e per le ricchezze da essi prodotte nel territorio dello Stato. La causa, quindi, del tributo essendo di pubblica utilità, è *favorevole* (1), e il giudice nell'interpretarla, deve aver presente la natura politica dell'obbligazione tributaria e il fatto che, spiegandola in favore di un contribuente e restrittivamente contro l'Erario, risponde in odio ad un altro contribuente che sarà chiamato a sopportare il peso al primo sottratto.

Per questa ragione, quando il giudice ricorre alla definizione dettata dal Codice civile, deve farlo sempre riferendosi allo spirito della legge d'imposta; e, per darne un esempio, giudicando della natura giuridica degli atti, quanto all'applicazione della tassa di registro e bollo, deve guardare più all'effetto dell'atto che alla volontà espressa dalle parti.

Spingere il giudice a scambiare l'Erario moderno col Fisco antico o semi-antico è favorire

---

(1) V. l'op. cit. del Mantellini, vol. I, tit. II, pagg. 240-270.

una giurisprudenza che lo vorrebbe solo interprete compiacente di tutte le pretensioni che può accampare il cittadino tendente a sottrarsi all'obbligo tributario, è sconoscere la natura di questo obbligo nello Stato moderno, confondere i poteri di questo e mantenere tra gli elementi che devono costituire la forza indivisibile della sovranità dello Stato, un'ostilità che non ha più ragione di essere nella scienza.

Ed anche qui va ricordato che l'argomento della protezione in giudizio, in materia di applicazione e di interpretazione delle leggi d'imposta, che si presenta come un capitolo importantissimo del dritto giudiziario (1), avrebbe

---

(1) Intendo di quella parte che si occupa della protezione giuridica del cittadino e dei modi di farla valere contro gli atti lesivi della pubblica amministrazione.

L'argomento ha una propria autonomia scientifica e si compendia, per comune accettazione degli studiosi, nel concetto dello « Stato giuridico » la perfetta armonia, cioè fra il diritto dello Stato e quello dell'individuo. La ricerca delle garanzie di giustizia amministrativa, che ora forma la tendenza prevalente della reazione giuridica contro gli entusiasmi politici della prima metà del secolo, è cominciata con zelo grandissimo in Germania. L'opera dello Gneist « Der Rechstaat » ne ha popolarizzato in Italia la passione ed i motivi scientifici prevalenti.

Vedi la traduzione italiana dell'Artom.

Vedi, tra le opere italiane, la pregevole citata pubblicazione dell'Orlando «Teoria giuridica delle guarentigie della libertà», vedi anche O. Bæhr « Lo Stato giuridico », (nella cit. *Biblioteca di scienze politiche*, del Brunialti, vol. VII).

ragione di ordinarsi a sè, attorno alle proprie specifiche norme direttive e di integrarsi nell'organismo giuridico del dritto finanziario, se questo giungesse ad avere, nella scienza, un completo svolgimento (1).

Ma è tempo di affrettarsi ad abbozzare, nelle sue linee generali, tutto l'insieme delle disposizioni legislative, in cui si compie l'attività imposizionale dello Stato.

Dopo di avere esaminato l'attività imposizionale dello Stato ne' caratteri costituzionali dei due principali elementi che la compongono — la finanza e l'imposta — e dopo di avere accennato ai rapporti costituzionali dell'imposta medesima coi poteri dello Stato, è necessario anche svolgere brevemente il contenuto legislativo delle limitazioni al diritto di proprietà in cui quella attività si risolve.

Già ho detto avanti come, in quest'ultima, meglio che nelle altre forme di limitazioni, i caratteri dello Stato costituzionale si mostrano più evidenti. Qui, ove la pubblica attività imposizionale viene a creare tutto un sistema di

---

(1) Lo Stein, di questa parte del « Dritto finanziario », se n'è già occupato di proposito nella op. cit. I, pag. 537 e seguenti. Egli tratta della « Tutela del diritto tributario » (*Steurrechtspflege*) e ne forma tre sotto-sezioni dal titolo:

1° L'azione legale sulle imposte ed il suo fondamento; 2° il diritto del reclamo nelle imposte (reclami contro le stime e loro principii); 3° il diritto penale delle imposte.

prelevamenti da farsi su di ogni forma di privata ricchezza, in nome e nell'interesse dei bisogni collettivi della comunità, il carattere negativo dello Stato costituzionale ha trovato campo di affermarsi nella sua forma più classica — niuna esenzione, nè piccola nè grossa, dall'obbligo contributivo e, quanto all'estensione di quest'obbligo, niuna differenza di misura tra i cittadini e tra le varie classi sociali, anzi, per sete di uniformità, il cittadino, come soggetto economico, fu messo fuori di ogni esame e di ogni ricerca, e la forma di ricchezza chiamata a contribuzione, lo fu per una quota fissa, stabilita dalla legge ed uguale per ogni uguale unità di ricchezza posseduta.

Così, per ogni nuova forma di ricchezza fu ripetuta la sola ricerca che parve concessa da quella che si ritenne la vera eguaglianza tributaria: che essa lo fosse generalmente ed uniformemente, secondo la quota fissata e senza tener conto del numero di quote che il cittadino potesse possedere per sè. Per tal modo la pubblica contribuzione si affermò, nello Stato costituzionale, *generale* e proporzionalmente *uguale* per tutti i possessori della forma di ricchezza tassata.

Nella ricerca affannosa di entrate che bastassero a coprire le esigenze finanziarie di una pubblica attività che allargava sempre più la sua ingerenza, parve raggiunto il massimo còmpito dello Stato costituzionale quando la generalità

e la proporzionalità della contribuzione sembrarono assicurate.

La grande popolarità che acquistarono i cinque postulati dell'imposizione dello Smith, il grande economista dello Stato costituzionale, è il segno significativo che altre ricerche, in materia d'imposte, il legislatore non si sentì autorizzato ad intraprendere.

Gli è perciò che, studiando le limitazioni al dritto di proprietà dal punto di osservazione scelto fin dal principio del presente studio, l'osservatore non trova, di fronte all'attività finanziaria dello Stato, il cittadino nella sua entità economica, come oggetto definito di imposizione, ma invece un insieme di prelevamenti imposti su tutte le forme, apparenti o reali, della ricchezza privata, un insieme che s'è andato complicando, con la stessa frettolosa formazione, con cui le esigenze finanziarie della nuova vita amministrativa si son venute imponendo.

E però, costituendo l'imposizione altrettante basi di aggravi, non solo quanti sono i frutti che ogni parte staccata del patrimonio può dare (che poi son forze operanti di una medesima potenza economica) ma anche quanti sono gli atti oggettivi della sua vita economica, sia anche compiuti su di una medesima ricchezza — la scienza costituzionale non ha il vantaggio di constatare, a questo punto, dei rapporti tra la autorità dello Stato ed il cittadino nelle sue efficienze economiche, *come* un concetto organico

domini la materia, e *come* l'obbligo contributivo si traduca, nella vita del sistema tributario, in istituti finanziari che riflettono l'armonia del sacrifizio imposto, in nome del diritto pubblico dello Stato, con la privata situazione economica di ogni singolo cittadino.

Questo risultato, che sarebbe prezioso per la sicurezza e la vita delle istituzioni di libertà costituzionale, non pare sia stato, fin ora, raggiunto dai presenti sistemi tributari dello Stato moderno.

Esce assolutamente, dai limiti tracciatimi, l'esame del contenuto economico del sistema tributario nei rapporti con la ricchezza dei cittadini; il lettore vorrà consentirmi solo, prima di passare all'enumerazione di tutte le pubbliche contribuzioni, di accennare brevemente in quale armonia coi principii costituzionali dello Stato moderno si attuano i modi e le forme delle limitazioni imposizionali.

L'osservatore che non è finanziere, e che abbia il punto di vista, scelto fin dal principio di questo studio, deve ricercare l'insieme di queste limitazioni nel Bilancio dell'Entrata (1), che è il

(1) La classificazione sarà fatta avendo presente il sistema tributario italiano ed il Bilancio dell'Entrata che gli corrisponde. Ma, in generale, il problema di una giustizia economica che prenda posto nel sistema tributario è ancora insoluto e, presso a poco, presenta la stessa difficoltà di falsi precedenti presso tutti gli Stati usciti dal movimento liberale della seconda metà del secolo nostro.

solo documento presente all'esame costituzionale delle basi giuridiche del sistema tributario.

Ora, in un tale insieme — mi affretto subito a dirlo — così come esso si presenta nel documento citato, la scienza non riesce facilmente a trovare la completa attuazione di quei principii di libertà e di eguaglianza che sono i motivi prevalenti nell'organizzazione pubblica dello Stato costituzionale.

Quei principii, che si traducono, in materia d'imposta, nelle norme statutarie dell'eguaglianza proporzionale e della generalità, non hanno avuto, infatti, una funzione diretta e specifica per ogni singolo cittadino: pare invece piuttosto che si è andato tentando di affermarli, con criterio uniformemente finanziario, solo per rispetto alle varie forme di ricchezza; chè tutte sono state tassate, ricchezze o segni di ricchezza, e tassate, una per una, con ragione proporzionale al loro ammontare (1).

---

(1) Senza le conseguenze che egli ne trae, e contro le quali sono precisamente dirette le conclusioni di questo studio, non debbono sembrare affatto immeritate le accuse che fa il Wagner « Scienza delle finanze » al sistema tributario dello Stato costituzionale, così quando dice che quello sorgeva *meccanicamente* dal concetto dello Stato individualistico (pagina 767), come quando afferma che il punto di vista puramente finanziario è proprio del periodo liberale (p. 929).

Il miraggio della libera concorrenza e della benefica e naturale ripercussione delle imposte ha cullato i finanzieri ed i legislatori dello Stato costituzionale, incoraggiandoli nella faticosa costruzione del meccanismo delle pubbliche contribuzioni.

Se i cittadini, nel complesso della loro economia privata, ricevono un aggravio veramente proporzionale a quel complesso medesimo in modo che il bisogno pubblico che loro si domanda di soddisfare lasci soddisfatti tutti i bisogni privati che, secondo la meccanica delle utilità, quello precedono, certo non è còmpito della scienza costituzionale di dimostrare, ma pare che, allo stato dei vigenti sistemi tributari, non possa essere perfettamente dimostrato. Non deve negarsi però che una tale dimostrazione, se fosse fatta, verrebbe ad aggiungere stabilità grandissima alle istituzioni di libertà e darebbe alla scienza costituzionale la certezza che quel genere di limitazioni che lo Stato impone alla proprietà privata, sotto la forma imposizionale, non crea disuguaglianze di sacrifizio pei cittadini, e non favorisce elementi perturbatori di quell'assetto economico su cui il politico è poggiato.

Invece, dall'enumerazione delle varie imposte si scorge solamente che la ricchezza, in sè, e nella sua circolazione e consumo, è, senza riguardi pel possessore di essa, sempre ed ovunque cercata, e colpita con criterio strettamente proporzionale.

Così, per un pezzetto di terreno, per un latifondo, per una casetta, per ogni vendita in espropria, per ogni stipula di contratto, per il pane che serve all'operaio, per la farina che può servire ai pasticci del ricco, per ogni cosa che sia o ricordi una ricchezza, sempre è applicata

la più assoluta e matematica proporzionalità, secondo l'interpretazione che essa ha ricevuto nel periodo costituzionale.

Vi sono, sì, delle esenzioni e delle detrazioni che possono sembrare eccezioni alle strette regole costituzionali dell'imposta, ma, per vero, tacendo delle detrazioni da farsi sui guadagni industriali e professionali, quanto alle esenzioni del minimo, nell'imposta sul reddito, che avrebbero un'importanza maggiore contro il mio assunto, le ragioni d'impossibilità finanziaria di ottenere alcuni minimi accertamenti hanno avuto più influenza di tutte le altre che potrebbero accamparsi di una voluta giustizia tributaria.

Infatti, in ordine alle imposte sul consumo della ricchezza, non pare che i principii di giustizia abbiano vinto sui vantaggi finanziari (1) quando si è trattato di domandare una contribuzione al consumo di quanto occorre alla pura e semplice esistenza materiale dell'operaio, che anzi la fecondità e la produttività delle imposte, così dette, a *larga base,* hanno la loro maggiore attrazione pel grandissimo numero delle piccole ricchezze individuali che vengono a colpire.

Queste fugaci osservazioni, che non sono cer-

---

(1) Lascia pensare invece il contrario il fatto che le tasse di consumo superano di oltre un terzo le imposte dirette *proporzionali!* (V. nella tabella esplicativa dell'Esercizio finanziario 91-92). Le tasse, cioè, pagate dai poveri e dai ricchi, con la stessa apparente misura, sono progressive in senso inverso.

tamente neppure un lontano esame della questione, possono bastare — io credo — per conchiudere che la generalità e la uguaglianza proporzionale delle imposte, nel modo in cui sono state attuate nel vigente sistema tributario, non bastano per assicurare, da sè sole, quella giustizia positiva che il cittadino può domandare ad uno Stato di dritto.

La generalità — più affine ai caratteri negativi della giustizia costituzionale — ebbe maggior successo e quindi tutti, niuno escluso, cittadini e stranieri, enti morali e società commerciali vennero chiamati, successivamente, e negli elementi singoli della loro potenza economica, a contribuire al fabbisogno finanziario dello Stato.

Quanto all'efficacia del principio di *libertà*, nell'insieme legislativo delle limitazioni imposizionali al dritto di proprietà, bisogna anche convenire che esso ha avuto, come la generalità, una difesa energica da parte delle rappresentanze parlamentari. Nella sua garanzia sostanziale, come libertà di accumulazione indefinita di capitale, niuna infiltrazione è stata lasciata pervenire tra le norme che guidano l'azione dell'attività imposizionale: il cittadino non è tenuto a contribuzioni maggiori di quelle a cui, secondo il proprio obbligo contributivo, può esser chiamato per la sola *vita delle funzioni essenziali dello Stato.* Nell'altra garanzia, non meno importante, e che riguarda la *libertà personale,* neppure si può negare che grande studio è stato

messo perchè il cittadino riceva il *meno* possibile di angarie fiscali, nell'esecuzione delle leggi d'imposta.

Ma l'*eguaglianza* poi, quella che non si appaga di sapersi affermata dinanzi alla legge (che può contenere disuguaglianze di sacrifizi) ma che tende essa stessa a tradursi in legge, questa uguaglianza non esercitò, ed in gran parte non potè, una grande influenza sui moderni sistema tributarii.

Oltre la fretta di trovare nuove entrate, per le impellenti necessità finanziarie, che sorgevano in seno alla vita pubblica moderna, furon d'impedimento alla ricerca di una vera uguaglianza del carico tributario, oltre che il modo di composizione delle rappresentanze parlamentari, anche il miraggio che la proporzionalità, come il criterio imposizionale più affine alla libertà costituzionale, esercitò sui corpi deliberanti dei mezzi e dei modi di sopperire al fabbisogno finanziario.

L'eguaglianza tributaria, su cui la scienza politica ha l'obbligo di vigilare per la sicurezza della stessa libertà, non è facile cosa che si possa ottenere col bandire qualche principio generale: il motivo di giustizia che una tale uguaglianza racchiude, non può contentarsi di poche generalità che dicono ben poco, e di postulati che posson dar luogo a svariate e molteplici interpretazioni.

A misura che si vanno chiarendo con sempre

crescente precisione i rapporti di fatto che passano tra le condizioni reali dell'economia nazionale e il sistema tributario, e conseguentemente tra le imposte che questo domanda e le relative fonti di ricchezza privata chiamate a contribuzione, la vaghezza di certe affermazioni, la fede cieca e quasi mistica nella *vis medicatrix* delle forze economiche sul sistema tributario, debbono cominciare a non bastare più per tranquillizzare la coscienza del legislatore di uno Stato libero, di aver compiuto la massima possibile giustizia tributaria. Nei risultati delle indagini economiche e finanziarie, precedenti alla fissazione di un'imposta, questo legislatore deve ricercare gli elementi che lo rassicurino non già che la ricerca, fatta con criterio strettamente finanziario, ha trovato la cosa da tassarsi e l'ha tassata con norma uniformemente proporzionale, ma sopratutto che egli può fondare la sua domanda sulla conoscenza (1) delle condizioni reali di chi deve pagare, da una parte, e sulle conseguenze che quella domanda verrà a produrre sull'economia generale, dall'altra.

Poggiata su tali basi, l'imposta costituzionale riceve il suo naturale e logico compimento, e

---

(1) Questa conoscenza non è facile, ma prima di averla tentata, in armonia con le premesse dell'imposta costituzionale, non si può parlare della necessità di una *giustizia*, messa su basi diverse di quelle su cui si regge in uno Stato di libertà (alludo alla giustizia del collettivismo).

diventa il giusto contributo domandato ad un libero cittadino in uno Stato di diritto (1).

---

(1) Bisogna aggiungere subito che sulla natura del « *giusto contributo* » gli scrittori di diritto costituzionale non sono molto d'accordo.

Il PALMA lascia alla Scienza delle finanze il còmpito di decidere sulla questione.

Il CASANOVA respinge il *tasso progressivo*, come incostituzionale. (V. op. cit., vol. I, pag. 76).

L'ORLANDO non entra nell'argomento. (V. il pregevole *Manuale di Diritto costituzionale*) edito dal Barbèra. — L'ARCOLEO dice: « Vi ha un criterio che deve regolare la imposta, perchè sia costituzionale: che corrisponda il più che è possibile alla forza contributiva degli individui, e che non crei privilegi o diseguaglianze ». (V. *Appunti di Diritto costituzionale*), dettati nell'Università di Napoli.

L'HELLO, che « il problema più difficile, *forse insolubile*, dell'imposta è d'osservare nella sua ripartizione la proporzione delle fortune ». (Vedi op. cit., volume I, pagina 79).

Il BLÜNTSCHLI tratta, più a lungo di tutti, sul *Dritto d'imposta*. Dopo aver riconosciuto la ricerca della *giusta proporzionalità* estremamente difficile, soggiunge che non può respingersi *incondizionatamente* la progressività per quanto la si debba usare con molta precauzione. E conchiude: « Solo evvi, senza dubbio, qui il pericolo dell'abuso e di un'arbitraria estensione, che in contraccambio può trarsi dietro altri e maggiori mali, per esempio, eccitamento di avidità dispotica e comunista, perturbamento della proprietà privata, paralisi della grande industria: perciò avviene che l'uomo di Stato solo con grande precauzione entra in questo lubrico campo ». (V. *Diritto pubblico universale*, vol. II, cap. V, pag. 359-368) traduzione italiana del Trono.

Come si vede, però, chiaramente, presso tutti gli scrittori citati, meno il Casanova, è adombrata la sconfessione di una

Altri elementi, essenziali all'eguaglianza tributaria, si presentano a questo punto e tali che,

---

stretta interpretazione dell'obbligo contributivo, inteso come meccanicamente proporzionale.

Oggi, infatti, nella scienza e nella pratica, la *progressività* in tutto il sistema tributario (e non una sola imposta progressiva) è discussa ed accettata come un metodo di tassazione in armonia coi principii di libertà e di eguaglianza, che la forma del governo costituzionale deve attuare nella società moderna.

Vedi in proposito i dotti ed acuti articoli del RICCA-SALERNO nella *Nuova Antologia*, fascicoli 1° e 15 gennaio 1894, v. anche ALESSIO, *Sistema tributario*, vol. II, passim, ed in particolare cap. XI. Mi limito alle pure citazioni, non essendomi consentito di entrare nell'argomento dalla stretta obbiettività delle mie ricerche costituzionali.

È prezzo dell'opera chiudere questa nota aggiungendo come Montesquieu, il primo e celebre commentatore delle libertà anglosassoni, credette all'utilità delle leggi suntuarie, (vedi *Esprit des lois*, L. VII, chap. 1 e segg.), ammise che lo Stato possa dirigere la ripartizione della ricchezza e fissare limite alle fortune private (id.); volle, come un semplice socialista dei nostri giorni, che lo Stato procurasse ad ogni cittadino « une subsistance assurée, sa nourriture, un vêtement convenable et un genre de vie qui ne soit pas contraire à la santé » (L. XXIII, chap. 29).

Vinto dal rapporto tra la libertà e l'eguaglianza, così come gli parve attuato nelle repubbliche antiche, di cui era ammiratore, non scorse, benchè egli, per il primo, aveva applicato lo spirito scientifico moderno ai fatti politici e sociali, il rapporto che lega fortemente la libertà alla proprietà individuale.

Il lusso delle monarchie, che furono a lui contemporanee, messo in contrasto con la frugalità delle repubbliche antiche, spinse la sua mente ad attribuire allo Stato una funzione

anche senza entrare nel campo delle relazioni economiche, possono essere accennati in questo rapido commento della posizione giuridica dell'obbligo contributivo nello Stato costituzionale.

Nella ricerca, infatti, della vera eguaglianza tributaria non debbono andare dimenticati alcuni rapporti che la domanda di contribuzioni ha o può avere:

a) con le varie regioni dello Stato;
b) con le varie fonti di reddito privato;
c) con le varie classi sociali.

Sono tre elementi di fatto che, dimenticati, possono produrre le più stridenti disuguaglianze di sacrifizi tra i cittadini dello Stato.

Un'assoluta uniformità di trattamento tra regioni dello Stato, che abbiano diversità di condizioni economiche, un'eguale elevazione di tassa sugli affari o un'eguale tariffa doganale, per esempio, possono essere causa di aumentare, con le creazioni artificiali della legge d'imposta, quelle

---

livellatrice delle fortune private, ed a fare di questa una necessaria condizione per il mantenimento della virtù e della morale — *principii essenziali per uno Stato retto a democrazia.*

Tra le monarchie dei suoi tempi e le repubbliche antiche, non intuì lo Stato moderno con le peculiari caratteristiche delle sue libertà costituzionali.

Su queste sconcordanze dell'opera geniale del Montesquieu, che fu pure un individualista, v. Janet, op, cit., pag. 385 e segg. V. anche Beudant, *Le droit individuel et l'État*, Paris, 1891, pag. 126.

naturali disuguaglianze e diversità (1). Ed in una forma più diretta, può il legislatore lasciarsi trasportare ad aggravar la mano su qualche fonte di reddito con maggior pressione che sulle altre, creando così delle limitazioni imposizionali, oltre che dannose allo sviluppo naturale dell'economia pubblica, anche e sopratutto, per rispetto ai cittadini, sommamente ingiuste.

Finalmente frutti preziosi alla giustizia della pubblica imposizione dee portare l'osservanza più stretta all'eguaglianza tra le varie classi sociali.

L'indagine economico-finanziaria offre, in proposito, dei risultati che non possono non impensierire quanti desiderano che la forma del governo costituzionale mantenga le sue promesse di giustizia, pur attuando quelle delle sue specifiche libertà pubbliche.

Un sistema tributario che si poggia in gran parte sul consumo delle classi bisognose o sotto la forma di dazio o sotto quella più larvata, ma egualmente gravosa, delle tariffe protezioniste; un sistema che, dei rapporti tra i bisogni privati e pubblici non si cura e solo, timidamente, per certe fonti di reddito o certi atti oggettivi della vita economica, azzarda dei tentativi di esenzioni o di una tal quale progres-

(1) V. le parole del ministro Ferrara, (Esposizione finanziaria, 9 maggio 1867) cit. da ALESSIO, *Sistema tributario*, vol. I, pag. 35.

sività nella domanda di contribuzioni, non ha bisogno, per riformarsi nel suo insieme, di invocare principii estranei alla forma di governo costituzionale, e tanto meno teorie poggiate su basi contrarie alla presente libertà economica, così come questa deve intendersi integrata in uno Stato di diritto.

Quando tutti gli elementi dell'indagine economico - finanziaria hanno messo in chiaro i danni e le perturbazioni economiche prodotte da un sistema di limitazioni imposizionali, sorte meccanicamente ed a secondo che hanno imposto le urgenti necessità della pubblica finanza, allora, queste limitazioni, pur conservando il loro carattere costituzionale, dovrebbero come possono, nello stesso organismo delle presenti libere istituzioni, integrarsi in *norme di vera e propria giustizia tributaria.*

Nell'insieme di queste norme quel diritto finanziario, a cui più avanti ho accennato, verrebbe a trovare le sue naturali basi di sviluppo e di progresso.

Ma è tempo, perchè l'argomento non mi spinga ad abbandonare quel criterio obbiettivo di esame costituzionale che mi sono industriato di conservare in questi accenni sul sistema tributario, di passare all'enumerazione di tutte quante le domande di contributi, fatte alle varie fonti di ricchezza privata, dall'autorità dello Stato.

L'enumerazione è fatta secondo l'ordine più

generalmente usato, e secondo certe distinzioni di fonti di reddito invalse nella pratica finanziaria e nell'annuale domanda d'imposte che si fa il Parlamento: per il lettore, che ha seguìto finora la ricostruzione storico-giuridica dell'attività imposizionale dello Stato moderno, non hanno interesse tutte le questioni ardenti che sorgono per l'enumerazione e classifica delle varie imposte dello Stato.

Il lettore si accontenterà solo, dal punto di vista di questo studio, di vedere insieme riunite tutte le limitazioni imposizionali alla proprietà privata dei cittadini, nella forma e nella misura ad esse date dall'interpretazione costituzionale dell'attività limitatrice dello Stato.

Così si trovano colpiti:

1° Tutte le fonti di redditi:

a) terreni, con l'imposta fondiaria;

b) fabbricati, con l'imposta sui fabbricati;

c) capitali e professioni, con l'imposta di ricchezza mobile.

2° Tutti gli atti oggettivi della vita economica e civile dei cittadini, cioè il tessuto stesso di tutta quanta la circolazione della ricchezza nelle forme che può assumere; quindi:

d) tutto il movimento contrattuale e giudiziario, con le tasse di registro e bollo;

e) i passaggi di proprietà per causa di morte, con la tassa di successione;

f) le rendite dei corpi morali ed opere pie, con la tassa di manomorta;

g) la circolazione e la negoziazione dei titoli, con la tassa in surrogazione del registro e bollo e con quella sugli affari di borsa;

h) tutto l'insieme dei servigi di giustizia o di amministrazione che lo Stato rende, su domanda ai privati (tasse ipotecarie, tariffe giudiziarie, l'uso obbligatorio di carte bollate);

i) sul trasporto (tasse sul movimento ferroviario e tasse marittime).

3° Tutti gli atti ordinari di consumo:

l) la fabbricazione e la vendita di bevande e prodotti non di prima necessità (con la tassa di fabbricazione e di vendita, spiriti, vini, birre, gazose...);

m) tutto il movimento d'importazione ed esportazione, (con i dazi di dogana e diritti marittimi);

n) quasi tutti gli oggetti di generale uso nell'atto proprio del consumo (coi dazi interni di consumo);

o) alcuni prodotti di generale uso, di cui lo Stato si riserba il monopolio di produzione, sottraendoli così alla libera concorrenza dell'industria privata (privative sali e tabacchi).

Come si vede dalla precedente enumerazione, il meccanismo delle pubbliche contribuzioni prende, successivamente nel suo ingranaggio, tutta quanta l'attività economica del cittadino nelle varie forme, stabili o transitorie, che questa attività va assumendo o mostra di volere assumere nella vita sociale.

Ho già più avanti brevemente osservato come il criterio strettamente finanziario che ha presieduto alla formazione di questo meccanismo ha tenuto e tiene tuttavia lontano dagli istituti finanziari quel lato importante di diritto, quell'elemento giuridico che ad essi dovrebbe venire dall'insieme delle istituzioni pubbliche in cui hanno avuto la loro nascenza e il loro sviluppo; e come quest'elemento giuridico, che dovrebbe venire a tradurre, nel campo delle limitazioni imposizionali, la legge economica della meccanica delle utilità, non sia in contraddizione con le premesse politiche ed economiche dello Stato costituzionale.

Anzi aggiungo come sono queste stesse premesse che, ora, additano all' attività imposizionale dello Stato moderno l' importanza di quest'elemento giuridico, a cui, le perturbazioni economiche denunziate dagli studiosi del contenuto economico del sistema tributario, dànno la forza ed il sostrato dell' assoluta necessità di fatto.

Oltre, però, l'attuazione necessaria di un siffatto principio di giustizia, attuazione da compiersi sulla traccia degli stessi motivi di vita della forma costituzionale, vanno ricordati altri elementi, essenziali ad un sistema di imposte, che tenda ad affermarsi e coordinarsi in armonia del diritto pubblico di quella forma medesima: sono elementi che, trascurati o poco nettamente affermati, possono far penetrare delle tendenze che, snaturando affatto il carattere costituzio-

nale della forma limitatrice in questione, allontanano, sempre più, quell'epoca di *giustizia tributaria* (1) che la società moderna ha bene il diritto di domandare all'organismo delle libere istituzioni.

Qualcuno di questi elementi io ho avuto bisogno di accennare più avanti; qui li riassumo tutti, o almeno i più importanti, perchè il lettore abbia presente, in questo punto dello studio, tutta quanta la figura giuridica dell'attività limitatrice imposizionale al diritto di proprietà.

A) L'insieme delle pubbliche contribuzioni nello Stato costituzionale, non è scopo a sè

---

(1) Sul significato vago di questo « principio di giustizia » in materia di pubblica imposizione, riconosco giustissime le considerazioni che fa il Sax nella citata opera sua.

« Gerechtigkeit » ist einer jener Namen mit vielfacher, « aber unbestimmter Mitbezeichnung, die in der Erörterung « von Erscheinurigen des Sociallebens eine so bedenkliche « Rolle spielen, indem sie unter der lockenden Aussicht einer « raschen Lösung die Klareit der Gedanken beeinträchtigen ». (V. op. cit., pagg. 525 e 526).

Ma se è vero che questo principio di giustizia non basta a spiegare — e meno ancora a risolvere — il problema economico dell'imposizione, non si dee sconvenire che esso sia necessario per spiegare e risolvere il problema costituzionale dell'imposizione medesima.

Il diritto ha lottato, da solo, per il trionfo del principio di giustizia, nel campo delle pubbliche contribuzioni, anche quando non era ben chiarito il contenuto economico della legge d'imposta: bisogna riconoscere che può continuare nella sua alta missione, anche oggi che quel contenuto si va specificando.

stesso, ma è mezzo acquisitivo di quanto occorre per soddisfare il fabbisogno finanziario dello Stato.

La libertà costituzionale, così politica come economica, non consente premessa diversa come punto di partenza di tutta quanta l'attività imposizionale dello Stato.

Da questa premessa due conseguenze ne nascono, e, tutte e due importanti:

1° che va limitato il reddito e non il capitale;

2° che non possono essere consentite limitazioni sul reddito di alcune classi sociali a benefizio di altre classi.

B) Le funzioni essenziali dello Stato moderno non possono essere asservite a scopi finanziari, quindi:

1° i pubblici funzionari non debbono essere collettori d'imposte;

2° i pubblici servizi, nel senso più avanti sviluppato, non possono prestarsi a divenire fonti di guadagno per lo Stato;

3° le formalità finanziarie, con cui si compiono certe prelevazioni sugli atti della vita civile e commerciale, non debbono impedire lo svolgimento naturale degli affari e tanto meno rendere nulli gli atti stessi quando esse fossero state trascurate (soverchie formalità nella tassa sugli affari; incostituzionalità ed illegalità della dichiarazione di nullità degli atti non registrati);

4° non consente l'indole dello Stato moderno che, tra gli istituti finanziari, siavi la *confisca dei beni*.

G) Il carattere di diritto pubblico dell'obbligo contributivo, che ha vita in una teoria organica e non atomistica dello Stato, deve esser sempre mantenuto alto e rispettato, e quindi:

1° esclusione assoluta di ogni calcolo utilitario tra i benefizi che porta con sè l'attuazione delle principali funzioni dello Stato e l'obbligo contributivo di ogni singolo cittadino (1);

2° incompatibilità di un siffatto carattere pubblico con il riscatto delle imposte.

Ora, molte osservazioni andrebbero fatte a questo punto, ma poichè alcune riflettono argomenti il cui contenuto economico è còmpito di altre scienze sviluppare, ed altre hanno trovato già il loro posto in altra parte di questo lavoro, passo a compiere l'enumerazione dei limiti imposizionali, accennando cioè brevemente ad altre tre forme che, per avere una posizione a sè, non vanno confuse con tutto l'insieme delle prelevazioni fatte col sistema tributario.

---

(1) A questo punto, la discussione tra l'uso delle imposte e quello delle tasse per coprire il fabbisogno delle funzioni essenziali dello Stato, non è priva d'interesse dal punto di vista dell'osservazione che precede — come, dal medesimo punto di vista, si può dire che sarebbe un'ingiustizia coprire con imposte tutte le spese dello Stato. (V. su questi argomenti WAGNER, *Scienza delle finanze*, pag. 643).

Queste tre forme sono:

1° il lotto;

2° il debito pubblico;

3° il demanio pubblico.

Per esse lo Stato opera anche delle sottrazioni considerevoli sul patrimonio particolare dei cittadini e su quello generale della nazione, sempre nell'interesse della Finanza ed in nome della sovranità di cui è l'espressione attuosa. La missione morale dello Stato moderno, il dovere che esso ha, limitando il diritto di proprietà, di non creare perturbazioni economiche nell'assetto della ricchezza nazionale e di agevolare anzi, nei limiti delle sue premesse economico-politiche, le condizioni delle classi bisognose, creano un ambiente di accuse e di incitamenti allo Stato medesimo di abbandonare o trasformare queste ultime tre forme di limitazioni.

E, *per la prima*, fare una fonte di guadagno della non nobile passione del *giuoco*, anzi rinfocolare questa passione, più forte nelle classi più bisognose, con ingannatrici speranze di arricchire senza lavorare, pare davvero tale scuola di immoralità che l'istituto finanziario che quella scuola incarna, è tra le cose che lascia più pensare come non grande sia ancora, nelle forme politiche, l'influenza delle idee morali. Quanto alla *seconda*, le prelevazioni fatte sulla ricchezza nazionale sotto la forma del *debito pubblico*, hanno, dal punto di vista di questo studio, anche importanza maggiore.

Lo Stato, per la sicurezza che offre ai suoi creditori, attirando verso i suoi impieghi i risparmi nazionali, può determinare, per il capitale sottratto, un ristagno nelle industrie e nelle intraprese commerciali e crea certamente delle pericolose deviazioni nella economia del paese, favorendo, oltre il limite, una classe di soggetti economici poco produttiva, con tendenza anzi a diventare sempre più parassita.

I pericoli della tendenza prevalente negli Stati moderni a ricorrere sovente alla fonte dei debiti, sono incalcolabili: con questi continui ricorsi la macchina governativa esercita una delle più forti pressioni su tutta la ricchezza del paese. Può parere una prelevazione fatta per risparmiare nuove limitazioni imposizionali alla proprietà dei cittadini, ma, per verità, è la più grave e pericolosa limitazione imposta su tutta quanta la potenza economica della nazione.

Queste apprensioni che la scienza economica ha denunziate contro la frequenza di alcuni empirici e comodi espedienti di finanza, non debbono però far dimenticare l'importanza dello istituto in sè e nei suoi rapporti con la forma moderna dello Stato. Il debito pubblico, mentre ha ricevuto la sua vita dai principii di libertà e di pubblicità dello Stato moderno, ha contribuito non poco ad aiutare le sorti di questo Stato medesimo nei suoi primi passi e nelle sue prime imperiose esigenze. Quanto all'intangibilità degli obblighi dello Stato moderno verso i suoi cre-

ditori, essa è compimento necessario dell'inviolabilità costituzionale del diritto di proprietà.

Per *ultimo*, la *proprietà demaniale* ancora, più o meno importante, secondo i varii Stati, come forma esclusiva di diritto di proprietà dello Stato su di una parte del patrimonio dell'intiera nazione, non può sfuggire all'enumerazione fugace che sono andato facendo delle forme di attività limitatrice dello Stato moderno. Certo non dee confondersi con le limitazioni imposizionali, propriamente dette, ma avendo qualche rapporto con le entrate dello Stato, ne va fatto cenno sotto la stessa rubrica. Non mancano incitamenti allo Stato a disfarsi, a beneficio delle classi bisognose, delle terre che possono giacere incolte o mal coltivate nelle sue mani, ricordando la mutata natura dello Stato moderno, insofferente di ogni istituto che ricordi le antecedenti organizzazioni pubbliche ed economiche.

Certamente, in generale, la proprietà demaniale non è una forma in perfetta armonia col presente regime politico-economico; ma, in particolare, è questione di luogo e di circostanze di fatto. Ad ogni modo par naturale che rimangano nelle mani dello Stato *quelle speciali forme di proprietà*, il cui godimento ed il cui uso lo Stato ha il dovere di limitare e regolare in mano ai privati (boschi, miniere).

Ma è tempo di venire ad accennare qualcosa dell'ultima forma di limitazioni che assume l'attività pubblica dello Stato moderno.

IV. — Limiti al godimento o soppressione del diritto di proprietà mediante compenso corrispondente, e sempre per ragioni di pubblica utilità.

Oltre ai limiti che le proprietà private ricevono sotto la forma di *servitù pubbliche* nello interesse della difesa nazionale ed in quello dell'igiene, rientra sotto quest'ultima forma di limitazioni al diritto di proprietà, e ne costituisce la parte più importante, l'*istituto della espropriazione forzata per causa di pubblica utilità.*

L'istituto in parola è antico, quasi quanto gli altri di cui più avanti si è parlato e che attuano le varie forme della pubblica attività limitatrice; ma, anche esso, come gli altri, ha preso, nello Stato costituzionale, oltre che un maggiore sviluppo, una marcata fisionomia giuridica, caratteristica dell'autorità che lo mette in moto nelle occorrenti necessità della vita pubblica moderna.

Una siffatta fisonomia giuridica offre interesse di esame dal punto di vista del presente studio. — Oltre cioè, all'esame particolare (1) dell'istituto,

---

(1) Com'è noto, è l'esame che ne fa il *Diritto Amministrativo.* Va ricordato, a questo proposito, come il commento dell'istituto dell'espropriazione *per causa di pubblica utilità*, ebbe un posto d'onore nei trattati di diritto costituzionale dei primi scrittori che si occuparono di questa importantissima branca del diritto pubblico interno. Ed è indubitato che, oltre che per una non compiuta differenziazione di questa dal diritto amministrativo, la cosa va spiegata perchè la posizione giuridica dell'istituto in parola ha un momento magistrale nella dottrina che studia i rapporti dell'autorità

in quanto suppone immediatamente l'attività dell'Amministrazione, qualche osservazione importante va fatta circa la posizione costituzionale dell'istituto stesso, e specialmente per i due elementi essenziali che ne costituiscono il motivo di vita prevalente.

E prima di tutto, bisogna ricordare che lo Stato costituzionale non ha bisogno di invocare teorie di dominio eminente (1) o tradizioni perdute di proprietà comunistiche, per giustificare il diritto di espropriare la proprietà privata per una *determinata* pubblica utilità. Quando un interesse pubblico *determinato* e riconosciuto, secondo le norme della legge, viene in opposizione di un diritto individuale di proprietà, questo non può

---

dello Stato con i diritti individuali dei cittadini. V. HELLO, *Du régime constitutionnel*, tit. v, pag. 305 e seguenti. — V. P. ROSSI, *Cours de droit constitutionnel*, tom. III, sezione LXIII.

Tuttora, in America, in un trattato moderno sui *Principii generali di diritto costituzionale negli Stati Uniti d'America* dell'illustre COOLEY, l'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità è esaminato minutamente. (V. op. cit., cap. XVI, pag. 500 e segg. della traduzione italiana « Biblioteca di scienze politiche », vol. VI, pag. I).

Anche prima lo stesso autore nel celebre *Treatise on the constitutional limitations*, (Boston, 1890), si era occupato del medesimo argomento, (V. op. cit., cap. XV): « The Eminent domain », pagg. 651 e 654-659.

(1) A meno che non sia « The Eminent domain » riconosciuto nel quinto emendamento della *Costituzione degli Stati Uniti*, (V. COOLEY, « Treatise on... », loc. cit.), poichè qui è il caso di *dominio eminente politico*.

mettersi contro quel pubblico interesse, ma deve solo attendersi dall'autorità dello Stato una difesa ed una garenzia delle ragioni patrimoniali che a quel diritto si riferiscono. È sempre lo Stato che, limitando l'elemento individuale del diritto di proprietà, ne rende possibile la vita nell'insieme della vita della comunità.

In secondo luogo vanno notati i due elementi caratteristici che debbono assistere l'autorità dello Stato quando mette in moto l'istituto giuridico della espropriazione forzata: *a)* la garanzia statutaria del diritto di proprietà, *b)* il valore costituzionale della nozione di *pubblica utilità.*

Il lettore vede subito che non vi è bisogno di insistere sulla dichiarazione generale di *garenzia* del diritto, essendo essa comune per tutta quanta l'attività limitatrice dello Stato.

Qualche cosa, invece, è necessario dire sul valore costituzionale del secondo elemento, non solo per l'importanza che ha nella vita dell'istituto di cui si ragiona, ma anche perchè si lega, in particolare, alla nozione stessa della garenzia statutaria.

Due condizioni debbono accompagnare il concetto di *pubblica utilità:* la prima, che essa deve essere domandata per un *fatto determinato, preciso,* la cui attuazione bisogna dimostrare richiesta da *uno scopo pubblico* (1), egualmente *determinato,*

---

(1) Il COOLEY direbbe anche *costituzionale* (V. *Principii generali,* ecc.). Mi affretto a riconoscere che costituzionale, per

della vita economica o civile della comunità; la seconda, che la pubblica utilità deve essere domandata e concessa, *caso per caso*, e secondo le norme dalla legge dettate. Queste due condizioni, che vengono a circoscrivere il campo della nozione di pubblica utilità, costituiscono, per un altro verso, le garenzie costituzionali, sufficienti e necessarie, che di fronte all'istituto dell'espropriazione sono garentite al diritto di proprietà.

Se tentassero di farsi strada nella dottrina o nella pratica un concetto vago della *pubblica utilita*, o un'interpretazione *indeterminata* del *pubblico interesse*, siffatte infiltrazioni snaturerebbero l'indole costituzionale dell'istituto in parola, spingendolo su di una via nella quale la garenzia statutaria del diritto di proprietà correrebbe pericolo di non sentirsi assicurata in tutta la forza del proprio contenuto costituzionale (1).

Infatti, come la nozione del *pubblico servizio* e quella dell'*imposta*, anche l'*istituto dell'espro-*

---

lo scrittore americano, è ciò che è dichiarato tale dalla Costituzione scritta; ma, ad ogni modo, la maniera con cui è condotta la ricerca degli *scopi costituzionali* (op. cit., pag. 502) pei quali può essere esercitato il diritto di espropriazione, offre interesse anche per chi studia la *costituzionalità* nella struttura della forma stessa del libero governo.

(1) Hello, op. cit., pag. 310. « Le limite de la propriété « étant l'utilité publique, l'exagération de l'utilité publique « est un danger. La loi qui s'habitue à faire tomber le droit « individuel devant l'utilité publique, peut très-régulièrement « tuer la propriété ».

priazione forzata è insidiato dalla tendenza che vorrebbe spostare la posizione giuridica di questi *mezzi costituzionali per la vita delle funzioni essenziali dello Stato*, per metterli a servizio di una teoria per la quale il solo principio etico, auspice l'azione dello Stato, dominerebbe nel campo dell'attività economica, individuale e collettiva.

La presenza di un istituto giuridico siffatto, così come trovasi, affidato per il suo svolgimento, all'autorità dello Stato, e l'uso frequente che di esso si è fatto nei tempi moderni (1), possono incoraggiare una simile tendenza. Forse pare che, interpretando, secondo i motivi etico-sociali della teoria più sopra ricordata, la nozione di *pubblica utilità* che dà vita a quell'istituto, la trasformazione di questo in un mezzo giuridico per attuare gli ideali da quella teoria invocati, possa anche presentarsi come un *progresso di diritto* (2).

Mi affretto, però, a conchiudere che, nella pratica della legislazione moderna, l'espropriazione forzata mantiene ancora intatta la sua posizione

---

(1) Quest'importanza, tutt'affatto contemporanea all'affermarsi della vita delle libere istituzioni, fu subito notata e commentata dagli scrittori citati di diritto costituzionale. (V. Hello, op. cit., pag. 306, ove nota la differenza tra l'antico ed il nuovo regime per rispetto all'istituto dell'espropriazione. V. anche Rossi, op. cit., loc. cit.).

(2) Il Cooley dice espressamente che l'espropriazione deve rimanere essenzialmente distinta dall'imposta. (V. op. cit., pag. 502).

giuridica, che chiamerò costituzionale, e che questa posizione rimarrà immutata finchè rimarranno immutate le premesse politiche ed economiche dello Stato, per la cui autorità l'istituto, a cui essa si riferisce, è messo in moto.

Ancora, in materia di pubblica espropriazione, sono oggetti principali di studio (1), per la pratica e per la scienza, la ricerca delle maggiori garenzie al diritto individuale di proprietà.

---

(1) Per un largo esame dell'istituto (V. il Manuale di *Diritto amministrativo* dell'ORLANDO, edito dal Barbèra, V. anche LOMONACO, op. cit., pag. 58 e seguenti). Sullo stesso argomento (V. il Manuale di *Scienza dell'amministrazione* del VAUTRAIN-CAVAGNARI, edit. Barbèra), ove la materia è trattata largamente.

Debbo notare che per un completo disegno della materia in parola, mancherebbe un'altra forma di limiti che lo Stato moderno, con maggiore autorità delle forme anteriori di Stato, impone al diritto di proprietà. Ma poichè, trattandosi delle *comunità* e degli *enti morali*, l'argomento esce dal campo del diritto individuale, ho preferito non farne cenno. Ad ogni modo non ho bisogno di ricordare al lettore come le une e gli altri sono enti di diritto, solo ed in quanto lo Stato li riconosce per tali.

VIII.

Abbozzata così tutta quanta, nelle sue distinte ripartizioni, la materia che dà il contenuto legislativo all'attività dello Stato costituzionale, quando impone limiti al diritto individuale di proprietà, non resta che affrettarmi ad arrischiare qualche ricerca sulla condizione che vien fatta ai rapporti tra le integrazioni necessarie delle libertà costituzionali e la natura di quei limiti medesimi.

Le considerazioni che seguono, in quest'ultima parte del mio saggio, varranno come conclusione della ricostruzione giuridica, che in esso sono andato tentando.

Se in questa — difatti — un concetto ha dominato tutta la materia, esso è indubbiamente quello del rapporto costante, che si è mantenuto immutato, tra la libertà, nel campo economico, e quella, nel campo politico. Nella vita di questo rapporto è tutto quanto il segreto della natura di quei limiti medesimi. L'organismo giuridico e legislativo, che ad essi si riferisce, così come si è andato affermando, dal periodo del più puro individualismo costituzionale fino alle successive integrazioni dello Stato moderno, non ha peranco turbato la naturale economia di questo

rapporto; che anzi le rivoluzioni della prima metà del secolo, per quella parte di intenti sociali che potevano avere, non sono riuscite ad altro, se non a ribadire, nel trionfo delle libertà politiche conquistate, il rispetto costante di questo rapporto, come norma di tutti i rami della pubblica attività limitatrice del diritto di proprietà.

Ora, è precisamente a questo punto che sorge necessaria una domanda: durerà ancora questo rapporto ad essere rispettato, e manterrà ancora la sua influenza intatta?

La natura di questo studio non mi permette un esame adeguato al contenuto di siffatta domanda, e però debbo limitarmi a quella parte del problema che riguarda direttamente il mio tema: i pericoli che, insieme alla proprietà minacciano la libertà e le istituzioni costituzionali.

Le premesse economiche e politiche dello Stato costituzionale, ed alle quali ho accennato come punto di partenza necessario per la ricostruzione giuridica che sono andato tentando, costituiscono le basi naturali su cui può muoversi, e si è mossa, la indagine sui possibili limiti al diritto di proprietà. Io ho accennato come quelle premesse consentono integrazioni, sempre più contemperanti l'elemento sociale con quello individuale dell'istituto della proprietà, ma ho sempre inteso di dire, anche quando non l'ho espressamente dichiarato, che quelle integrazioni debbono lasciar salvo il motivo costituzionale delle libertà economiche e politiche.

La domanda che ora invece sorge dalle cose è questa: potrà questo motivo mantenersi ancora efficace, nelle relazioni tra lo Stato ed il diritto individuale di proprietà, quando il rapporto su accennato fosse spostato nelle sue basi essenziali?

La risposta non può esser dubbia, e meno dubbia la conseguenza legittima che, se questo motivo, premessa necessaria dello Stato costituzionale, non informasse più quel rapporto, le relazioni tra l'istituto della proprietà e la forma di governo si muoverebbero in un ambiente che non sarebbe più quello dello Stato costituzionale.

Rotto quel rapporto i due elementi che lo costituiscono, la libertà economica e la libertà politica, fuori di quella organica unione che li ha fatti prosperare nella presente organizzazione politica, tenderebbero a favorire un insieme di pubbliche istituzioni che niuno, fin d'ora, è in grado di precisare (1).

Questo lavoro non ha intenzioni polemiche, e quindi, fedele all'obbiettività delle sue indagini, non dirà se ciò sarà un male o un bene: tiene solo a ripetere, come conchiusione della ricerca, che è andato tentando che, se nuovi

---

(1) V. De Laveleye, *Le gouvernement dans la democratie*, vol. I, lib. V, chap. II, « Des causes qui déterminent la « transformation des formes de gouvernement », pag. 200. « Il en résultera peût-etre une nouvelle transformation des « institutions qu'il est encore difficile de déterminer ».

limiti in odio al motivo prevalente dello Stato costituzionale venissero imposti all'istituto della proprietà, questa, nella sua evoluzione giuridica, e per la parte che le spetta nell'insieme delle condizioni materiali e morali che influiscono sulle forme di governo, avrebbe contribuito a determinare una nuova fase della evoluzione delle forme politiche, nella quale, alla sua volta, non è facile indovinare il posto che sarebbe fatto alla libertà (1).

Fin d'ora però è lecito affermare che questa ultima perderebbe la cerchia naturale d'azione, in cui oggi, dopo molte lotte, è riuscita a rinchiudersi — l'individuo — per andare in cerca di un'altra, sempre più larga ed insieme più comprensiva. Nel medesimo ordine d'idee, non

---

(1) Forse entrambi questi diritti, il cui rispetto assoluto pare così essenziale alla natura di un libero governo, altro contenuto avranno in una nuova forma di governo. Per ora i concetti di libertà e di proprietà sembrano correlativi, e correlativi secondo l'idea che, di entrambi, ha favorito l'evoluzione della società umana verso l'individualismo. Come è vero pure che, fin ora, i collettivisti non hanno che riserve e dubbi e sulla sorte delle principali libertà dello Stato che, con intenzioni di sarcasmo, chiamano « liberale ».

Schäffle (e cito il più temperato), dopo aver fatto le più grandi lodi della libertà, finisce col soggiungere che, data l'organizzazione unitaria del lavoro, *peût-etre*, sarà conservata la libertà di domicilio (cit. da Leroy Beaulieu, *Le Colletivisme*, 3ª ediz. 1893. Vedi a tal proposito Dejardins, *De la liberté dans l' État moderne*, Paris, 1894, cap. III, Le Socialisme et la liberté, pagg. 280-325).

è pure ardito affermare che, in quella cerchia, l'individuo difenderà la sua libertà, pur lasciandola integrare nelle correnti progressive che, per la naturale evoluzione del diritto, moderano le asprezze del puro individualismo.

Nè questo dice che, l'istituto della proprietà e la forma di governo hanno raggiunto l'ultima fase della loro evoluzione: dice solo che questa, a niun segno evidente, mostra di avere esaurite tutte le sue risorse nel cammino che da secoli ha tracciato al progresso dell'individualismo in armonia con la società, e che, in questa missione, non peranco le istituzioni di libertà sono così invecchiate da non potersi più mantenere condizioni favorevoli a quel progresso (1).

Questo progresso, d'altra parte, non è una cosa vaga, anzi, per quel che riguarda i rapporti tra il diritto individuale di proprietà ed i doveri dello Stato, ha già un contenuto pratico di riforme, invocate dal progresso del diritto, e comprese tra le promesse della stessa forma di libero governo. Sono cioè le promesse della giu-

---

(1) Il problema, a cui si è accennato di sopra e che è uno dei più vitali per l'avvenire delle istituzioni politiche che ci reggono, è stato messo nettamente e con largo spirito di italianità, dall'illustre e compianto prof. Saverio Scolari. Dato il periodo di crisi che le istituzioni liberali traversano, la pubblicazione dell'opera dello Scolari ha segnato una data importante per la storia del pensiero politico italiano. (V. Scolari, *Il Regno e la Sociocrazia*, Venezia, 1892, con una bellissima lettera di dedica a G. Zanardelli).

stizia positiva, con la difesa dei deboli nei contratti di locazione d'opera, e con la giusta distribuzione dei carichi contributivi, promesse che lo Stato moderno non ha ancora adempiute, così da far dubitare che un qualche reale contenuto assista la formula democratica della partecipazione di tutti alla direzione della cosa pubblica, per mezzo del diritto elettorale, e del *bene del maggior numero* (1), quando poi manca una vera eguaglianza di protezione giuridica, tra i cittadini, per tutti i rapporti della vita civile (2), ed una vera giustizia tributaria.

La libertà del contratto e la libertà di accumulazione indefinita del capitale possono rimanere i capi saldi della legislazione civile e tributaria, ma non è esatto che, verso di entrambe, le istituzioni politiche dello Stato costituzionale non abbiano altra missione che quella di vigilarne l'attuazione pura e semplice.

Se la libertà non potesse avere un contenuto democratico, anche nei rapporti economici dello Stato coi cittadini, così come l'ha democratico

(1) È la formola del Bentham, il padre spirituale del radicalismo. Giova però ricordare che il Bentham è oggi un antiquato e con lui sono antiquate, per i radicali moderni, le teorie sulla *proprietà* e sul *contratto*, considerati dal Bentham come principii fondamentali della stessa libertà civile.

(2) Vedi, per un completo sviluppo di queste tendenze sociali, nei rapporti civili, l'interessante studio critico del professore A. Menger, « Il Dritto civile ed il proletariato », (traduzione italiana, ed. Bocca, 1894).

nei diritti politici conquistati, davvero che la storia del secolo XIX sarebbe stata piena di querele sanguinose sì, ma vane e vuote di benefizi per la parte più bisognosa e più debole del genere umano (1).

Su questo punto delle future relazioni tra i progressi del diritto e la libertà costituzionale, sarebbe necessario che gli studiosi portassero di proposito la loro attenzione per tentare, se è possibile, di riconquistare alla dottrina delle pubbliche libertà l'antico prestigio, per ridarle quella direzione della vita pubblica che pare altre dottrine, con altre bandiere, vogliano strapparle.

Poichè, non si può negarlo, insidie, e non poche, si vanno annidando in quelle tendenze che spingono il diritto a temperare, sempre più, nei rapporti civili ed in quelli pubblici, le aspre e stridenti affermazioni del puro individualismo costituzionale; e queste insidie, come contro il

(1) Il Loria, per cui la costituzione economica determina, *essa sola*, col monopolio politico della proprietà la costituzione dello Stato, giunge alla conseguenza logica che sperare che lo Stato, nella sua presente costituzione economica, possa procurare un energico miglioramento delle classi operaie, *è errore politico*. (V. Loria, op. cit., pagg. 114 e 115). È inutile far notare coma la teoria dell'illustre economista italiano non è ammissibile per chi considera la costituzione politica come il prodotto complesso delle condizioni morali e materiali che accompagnano la civiltà di un popòlo, e regolata (per quella parte che spetta ai rapporti tra l'autorità dello Stato ed il diritto di proprietà dei cittadini) dalle premesse fondamentali dell'assetto economico.

diritto di proprietà, sono anche contro la libertà (1).

Ora, se lo Stato costituzionale, le affinità tra quelle legittime tendenze ed il suo motivo di vita, non scorge e non mette subito a partito, rischia di lasciare andar perduta la libertà per qualche tempo, poichè l'altro termine del rapporto — la proprietà — potrà concedere quel tanto che dalla evoluzione del diritto è consentito, e, pel resto, si difenderà da sè, dandosi in braccio al dispotismo, come *proprietà immobile*, ed emigrando in cerca di sicurezza e libertà, come *proprietà mobile*.

IX.

Ho già accennato in altra parte di questo lavoro, come la sede, naturalmente amica, ove si accolgono tutti i tentativi di irrompere nella costituzione dello Stato moderno, per disfarne le premesse politiche ed economiche che garentiscono la proprietà e la libertà dei cittadini, è quella parte della pubblica attività limitatrice che si risolve in domande di contribuzioni ai privati per la vita delle funzioni dello Stato.

La forma che personifica tutti questi tentativi è l'imposta — mezzo costituzionale per la vita delle funzioni dello Stato — trasformata essa

(1) V. a tal proposito I. G. COURCELLE SENEUIL, *Études morales politiques*, IV « Autre conception de la démocratie comme forme sociale », pag. 86 e seguenti.

stessa in una *funzione politico-sociale* per la distribuzione della ricchezza (1). Sono per essa le simpatie di quanti credono venuto il tempo di dare ai motivi della vita individuale — la libertà e la proprietà — un contenuto non solo diverso da quello costituzionale, ma addirittura contrario all'evoluzione dell'individualismo stesso.

Dall'altra parte, dare all'attività legislativa dei

---

(1) L'imposta politico-sociale non è a confondersi con quella *progressiva*. Il NEUMANN, che ha scritto in favore di questa ultima, ha espressamente dichiarato che l'imposta progressiva non può essere trattata come legittimo strumento per influire sulla ripartizione del reddito. (V. NEUMANN, *L'imposta progressiva*, pag. 90).

Il prof. WAGNER, nella sua citata *Scienza della finanza*, ha trattato di proposito della funzione politico-sociale della imposta.

Egli, allo studio dei rapporti, tra le pubbliche contribuzioni e la costituzione economica e politica, ha portato contributi preziosi; solo gli pare che, all'epoca in cui siamo, quei rapporti possono essere sottratti al loro storico processo ed affidati all'azione diretta dello Stato.

Il prof. Wagner ha fatto scuola. È l'irradiazione del motivo etico, in tutto il campo ove si svolge l'attività individuale e collettiva, che domina questa scuola; di quel motivo etico che ai tempi del Kant e dell'Humboldt comunicò tanta energia al nascente Stato liberale. Il posto ove questa scuola ha preso maggior sviluppo — la Germania — dimostra che colà quel motivo, elemento essenziale della stessa costituzione mentale di quella nazione, s'è mantenuto sempre in vigore fino a volersi affermare oggi con tanta assorbente prevalenza. A conferma (V. ZIEGLER TH., *La question sociale est une question morale*, trad. francese 1893).

parlamenti un campo così sconfinato e, nello stesso tempo, un mezzo così facile, come la Finanza, per irrompere nel complicato organismo delle relazioni economiche, è incitamento che trova favore, e nelle tendenze legiferanti dei parlamenti, e nelle passioni democratiche, incapaci di comprendere quanto può andare d'accordo con la libertà, in nome di cui lottano, la rivoluzione economica per cui fanno voti.

Anche scienziati, a cui si devono studi profondi e ricerche originali sui graduali rapporti tra l'assetto economico e politico, si lasciano trascinare, pur senza parere, alla conseguenza che questi rapporti, solo nell'epoca in cui noi viviamo, potrebbero strapparsi bruscamente alla legge naturale che li ha regolati finora, spostandone i termini, e mettendo, al luogo delle condizioni generali, che modificano, con la forma di governo, le premesse politiche ed economiche dell'assetto finanziario, un meccanismo artificiale, mosso arbitrariamente dalla instabile ed invadente attività dei parlamenti (1).

---

(1) Che il corpo sociale non senta così frequentemente nuovi bisogni come gliene presta l'attività instabile dei Parlamenti, è dimostrato dal fatto che molte leggi passano inosservate e la loro discussione non suscita alcun interesse nel paese. Quel manovrar continuo di disegni di legge sembra che sia solamente affare dei ministri per mantenersi in maggioranza e delle opposizioni per riconquistare il potere: certo non pare che il paese se ne avvantaggi e che l'autorità, nella sua organizzazione, si migliori per esse.

Pare un ricorso storico del concetto che dominò la scienza

La reazione contro questa tendenza che vorrebbe asservire a sè, sotto la rigida apparenza di postulati scientifici, l'attività imposizionale dello Stato è fatta in favore della Scienza delle Finanze, come scienza autonoma (1); ma essa

---

giuridica del secolo XVIII, che le leggi, prodotto arbitrario del genio dell'Uomo di Stato, potessero modificare le condizioni e i rapporti della società; con la differenza che i progressi delle scienze sociali non dovrebbero più consentire a queste di rimanere, come erano allora, un appendice del dritto pubblico.

Certo, non è un effetto precisamente previsto dalle grandi correnti di scienza positiva di cui è saturo l'ambiente moderno, questa passione per i metodi artificiali, la cui invocazione, come mezzi di riforme politiche e sociali, non ha mai avuto tanto favore, da una parte, e tanta tepida resistenza, dall'altra.

Forse questo contrasto si riassume in quell'altro più vasto, offerto dalle due grandi forze che si contendono il campo delle idee morali del nostro tempo: l'evoluzionismo ed il socialismo anarchico.

Piantate su basi essenzialmente inconciliabili, richiedenti, tra i rispettivi seguaci, disposizioni mentali diametralmente opposte, le due forze sono entrambe figlie del nostro tempo, senza si possa dire che sul tramonto dell'una sia spuntata l'altra per contendere alla prima la direzione del pensiero e dell'azione nella società umana. Tra le due, invece, non è forse il socialismo anarchico la reazione, sotto una forma violentemente brutale, delle alte idealità della vita morale (quelle che già furono alleate necessarie per la conquista delle libertà politiche) che si sentono ricacciate lontano, nel mondo vano dei sogni, dalla ferrea legge della evoluzione — quella della lotta per l'esistenza con la prevalenza del più forte — e dalla condotta morale che da quella legge si svolge?

(1) Come già dissi, la reazione fu iniziata dal Sax in Germania e dal nostro De Viti-De Marco in Italia.

ricorda, in linea indiretta, alla Scienza della costituzione dello Stato la missione che le ha assegnato la dottrina costituzionale del governo di libertà.

È bene che nettamente si ponga la questione, e che gli equivoci, tra i combattenti, siano diradati in modo che se la disfatta dovrà essere di quelli che lotteranno per il mantenimento delle libertà politiche e civili, questi cadano sulla propria bandiera, e dopo aver tentato tutti gli sforzi per assicurarle la vittoria. Che sappiano, insomma, quanti credono, che l'organismo delle libere istituzioni può ancora rendere qualche servizio alla causa del progresso del diritto, nei rapporti con l'individuo e le comunità in cui le attività individuali si svolgono, che genere di riforme si invocano in nome della rinnovata Scienza delle finanze.

Su questo terreno la loro azione deve essere non solo vigilante ma anche feconda.

X.

Una ricerca, a questo ultimo proposito, merita di prendere un posto più in vista nella scienza costituzionale.

Perchè i Parlamenti non credano di poter tutto in diritto, se le apparenze favoriscono la presunzione che essi tutto possono in fatto, la scienza, accennata la parte che ad essi può spet-

tare nella economia della funzione legislativa in generale, deve chiarire quella che spetta ad essi nel governo costituzionale (1).

Una critica della funzione legislativa, in uno Stato costituzionale, è ricerca di tale importanza per la scienza che studia l'organismo dei pubblici poteri, che bastano i risultati di essa a dare la parte più vitale di tutto il tessuto della corrispondente organizzazione politica.

Per verità, una tale importanza essenziale è stata sempre da tutti gli studiosi riconosciuta; senonchè, non avendo la ricerca in parola una posizione a sè nel diritto positivo costituzionale, è accaduto che, in questo, non ha preso subito quel posto magistrale che le spetta.

(1) È questa una parte essenziale del vasto problema che si propone la ricerca della funzione generale dei Parlamenti nell'economia della vita di uno « stato giuridico ».

In questo problema è tutto quanto l'avvenire del *governo parlamentare;* e dal modo, come lo risolveranno la cultura politica e la pratica dei partiti che si avvicendano al potere, dipende in gran parte l'avvenire della stessa libertà.

Il presente periodo di crisi, che ha stancato la pazienza e le aspettative dei liberali della rivoluzione, non dee scoraggiare la generazione che, ammaestrata dalle generose esperienze di quelli, forte dei risultati delle moderne scienze morali e politiche, è chiamata a trovare i punti di contatto tra la reale protezione giuridica dell'individuo e le esigenze imperiose di un'autorità fortemente organizzata.

Ognuno dee convenire che, esauriti i motivi negativi della libertà, quale uscì dal puro periodo liberale, il problema della vita progressiva del dritto in un governo libero parlamentare si presenta più semplice e meno intricato.

Solo quando gli attacchi vivaci son piovuti contro il governo parlamentare, la critica della funzione legislativa s'è andata imponendo in tutta la sua necessità (1), ed ora, pare a me, che la parte formale del problema " se possa o no una legge essere incostituzionale in un governo parlamentare „ debba venir dopo lo studio della parte sostanziale " se e come una proposta di legge possa violare le premesse costituzionali della organizzazione politica su cui si regge il governo parlamentare „.

Poichè lo Stato costituzionale, come ogni organizzazione politica, non vive delle sue forme esterne e dei suoi ingranaggi: questi e quelle sono gli organi reputati più adatti a tradurre in atto i motivi di vita politico-economica che informano la sua costituzione, e che sono essenziali alla società in mezzo a cui si muove la costituzione medesima.

Così, per tornare all'argomento che tocca più da vicino questo studio, delle leggi limitanti il diritto di proprietà, specie quando son consigliate dall'attività imposizionale dello Stato, non è detto tutto, quando si è affermato che esse

---

(1) V. *Studi giuridici del governo parlamentare* del professor ORLANDO. Con la difesa del governo parlamentare va unita una critica della funzione legislativa; anzi una tale critica serve per dimostrare che l'abisso non è giuridicamente immenso, come pare, fra il governo costituzionale e quello parlamentare.

sono costituzionali in ogni modo, se volute dai tre organi del potere legislativo.

Certo è grande garanzia di costituzionalità la legge — la legge, prodotto della proposta di un Gabinetto, organo della coscienza politica del tempo, di una larga discussione e di una cosciente approvazione, per parte di due Camere, e della sanzione sovrana del capo dello Stato, il rappresentante più alto degli interessi generali — e tutto ciò in mezzo alla più grande ripercussione nel paese per mezzo della stampa e delle pubbliche riunioni — ma v'è qualche cosa, prima di tutto, che dee assistere la legge: che essa cioè sia in armonia coi principii essenziali del libero governo (1).

I commentatori dello Statuto, che ebbero dinanzi alla mente il concetto di costituzione, come usciva dal periodo rivoluzionario, trattarono, con parzialità ignara, delle garanzie per cui

---

(1) Che questi principii vi siano nella struttura stessa del governo costituzionale lo lascierò dire al Marschall, un illustre giureconsulto americano, citato dal Cooley, *Costitutional Limitations*, a pagina 588. Nel cap. xiv « To Power of taxation » di questa sua celebre opera, il Cooley, dicendo che questo potere, inerente ad ogni sovranità, non può essere limitato nella costituzione scritta, soggiunge subito, con le parole del Marschall che « The only security against the abuse of this power is found in the *structure* of the government itself ».

Che siffatti principii, poi, si possano cercare e trovare è quello che io mi sono industriato di tentare in questo mio Saggio.

il diritto di proprietà è sottratto all'arbitrio del potere esecutivo ed è affidato al legislativo (1); ma oggi, allo stato presente della scienza, da chi voglia studiare la costituzione, nel senso moderno, come contenente in sè elementi di stabilità e di permanenza, non si può fare a meno di ricercare, come e per quali di codesti ele-

---

(1) È noto che i precedenti storici di violazioni al dritto di proprietà resero costituzionale la proclamazione della sua inviolabilità; e, come questo di proprietà, anche gli altri dritti pubblici dei cittadini si sono affermati storicamente così: *contro il dritto dello Stato*. Ora che, per il congiungimento dello Stato con la Società nella forma costituzionale-rappresentativa, i dritti pubblici erano destinati a prendere, accanto a quello dello Stato, una posizione più di compimento che di garenzia, il potere della maggioranza li richiama alla loro origine storica di garenzia.

La difesa dell'individualismo contro l'opera dei Parlamenti non ha più le attrazioni e le seduzioni rettoriche che offriva quando era fatta contro l'assolutismo del despota; ma, ad ogni modo, poichè la scienza ha messo in chiaro che la medesima organizzazione occorre all'assolutismo delle masse ed a quello del despota, è sperabile che la pratica non tardi molto a sfrondare le invocazioni democratiche degli equivoci che vi si annidano.

Per verità, queste invocazioni si nutrono ancora di fronzoli, e vivono solo nella parte decorativa della rettorica elettorale, poichè le maggioranze si contentano ancora della platonica potenzialità di *tutto potere*. L'esperienza storica che interessa l'avvenire della libertà potrebbe esser questa: quando saremo sulla breccia (se vi saremo) vedremo i difensori della libertà e della proprietà individuale combattere per esse, contro l'assolutismo delle masse, così come altri difensori hanno combattuto contro l'assolutismo di un solo?

menti, la proprietà vien garentita dai possibili arbitri del potere legislativo.

Il potere legislativo, pervenuto nelle mani di rappresentanti popolari, liberamente eletti, mostrava in sè tali garanzie di fatto che ogni inquietudine, sulla sorte delle relazioni tra l'individuo e lo Stato, veniva naturalmente sopita (1).

Fu fatta la questione se una legge potesse essere dichiarata incostituzionale, ma più nel senso di ricercare se altri poteri vi potessero essere nella costituzione superiori al potere legislativo, o se al potere giudiziario potesse spettare la facoltà di rivedere le leggi (2). Risoluta poi una tale quistione (e quasi per consenso unanime) negativamente per gli Stati unitari a

---

(1) Vanno ricordate, a questo proposito, ad onore del senno politico e dello spirito di praticità che ispirarono i fondatori dell'Unione Americana, le parole che il democratico Iefferson, il proponente dei primi dieci emendamenti alla Costituzione federale, scriveva a Madison il 15 marzo 1789: « Le pouvoir « exécutif n'est pas le seul, ni même le principal objet de « ma sollecitude. La tirannie des législateurs est actuelle« ment et sera, pendant bien des années, le danger le plus « redoutable », (cit. da Laveleye, op. cit, vol. II, pag. 39).

(2) È questo il problema del sindacato costituzionale sul potere legislativo, problema che ha una propria autonomia scientifica e che è diverso da quello che noi poniamo nel testo. Ad ogni modo, noi crediamo col Gerber che al cittadino non può essere concessa difesa giurisdizionale contro un atto emanante dal potere legislativo, per il cui mezzo l'autorità dello Stato, che si afferma « come espressione della volontà generale, è decisamente definitiva ed assoluta ». (V. Gerber, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Leipsig, p. 62).

forma rappresentativa (1), non parve egualmente richiesta da una esatta interpretazione della forma costituzionale l'altra ricerca sulla importanza, dirò, organica, della costituzionalità o meno di una legge.

---

(1) La cosa muta aspetto, come è noto, quando si parla di una Unione di Stati e precisamente di quella classica degli Stati dell'America del nord. Qui abbiamo la Costituzione dell'Unione che difende gli Stati ed i cittadini contro il potere federale, e le rispettive costituzioni degli Stati che difendono i cittadini contro il potere degli Stati medesimi. Tanto per le leggi dell'Unione, quanto per quelle degli Stati, il potere giudiziario è investito dell'autorità di rivederle, e se non sono d'accordo con la Costituzione, in base a cui sono emanate, di dichiararle *incostituzionali*. (V. « i Saggi di Boutmy, di Gladstone e di Sumner Maine sulla Costituzione americana » nella *Biblioteca di scienza politica* del Brunialti).

Pur nondimeno lo stesso Cooley, parlando del 14° emendamento della Costituzione americana e venendo ad apprezzare la guarentigia del « *debito procedimento legale* », alla domanda, se ogni cosa che alla legislatura possa sembrare conveniente di decretare nelle debite forme, possa diventare legge del paese e costituire un debito procedimento legale, risponde con le parole di un eminente giurista americano: « Il popolo sarebbe in diritto di dire alle due Camere: Voi sarete investite del potere legislativo dello Stato, ma nessuno deve essere spogliato delle sue franchigie e privato dei suoi diritti e dei suoi privilegi di cittadino, *a meno che voi non facciate una legge a questo scopo*. In altre parole: voi non potete agire contro il diritto, a meno che deliberiate appositamente di farlo ».

E più avanti egli stesso soggiunge: « Un'interpretazione così strana renderebbe completamente inefficaci e nulli i provvedimenti costituzionali della maggiore importanza. Essa porterebbe senz'altro a compiere la fusione di tutti i poteri nella legislatura ». (V. Cooley, *Principii generali...*, pag. 420).

Una siffatta ricerca non poteva portare al sorgere di una istituzione, come garenzia giuridica dell'opera dei Parlamenti, e però, oltre la sua importanza generale filosofico-giuridica, altra efficacia non le si riconobbe nell'esame diretto, che fa il diritto costituzionale, del potere legislativo (1). Forse anche non va dimenticato, che la meta propostasi di salvare la libertà personale ed assicurare l'eguaglianza politica, come ha, in qualche modo, arrestato il cammino progressivo del diritto pubblico, così, circondando di religiosa adorazione l'opera delle rappresentanze popolari, ha paralizzato per qualche tempo ogni proposito di ricostruzione giuridica

---

(1) La paura che vi si potesse infiltrare il sindacato costituzionale sul potere legislativo contribuì, forse, a tener sempre lontana una siffatta ricerca. Lo scrupolo fu spinto al punto da negare ogni importanza all'esame *del contenuto delle leggi*, considerandolo ozioso, perchè *la legge, nello Stato costituzionale, ha specialmente un valore formale qualunque sia il suo contenuto.* (V. Zammarano, art. citato).

Ripetiamo, a tal proposito, che a noi pare esatta ed acuta l'analisi fatta dal prof. Orlando (V. *Studii giur.* cit.) e non ci pare, come dice il prof. A. Majorana, che nella distinzione tra leggi *proprie* ed *improprie* quello scrittore sia andato troppo oltre. (Vedi del prof. Angelo Majorana, a pag. 155, del suo importante studio sul « *Sistema dello Stato giuridico* ».

Questo libro del Majorana, dopo l'altro che lo precedè sulla « Tutela giuridica del governo rappresentativo » ha procurato all'autore un posto importantissimo tra quegli studiosi italiani che hanno dato, tra noi, impulso all'indirizzo giuridico nel Dritto costituzionale.

della funzione legislativa. Infatti, per quasi tutta una metà di secolo, non si è pensato che a questo: moltiplicare le dichiarazioni di libertà politiche, rendere onnipotenti i Parlamenti, indebolire contemporaneamente i governi.

E questo, mentre, dall'altra parte, la società, ringiovanita nell'affrancamento dai legami dell'antico regime, riprendeva la sua via, interrotta bruscamente; e, nel nuovo ordine economico e civile, rifaceva, non distruggeva, le sue vecchie assisie della famiglia, della proprietà e dell'autorità.

E le rifaceva, come già accennai nel principio di questo studio, nelle premesse di libertà gloriosamente conquistate nel campo economico ed in quello politico: il libero divenire per tutti e e la libertà d'impiego e di accumulazione indefinita del capitale. Tra la debolezza dei governi e l'onnipotenza dei Parlamenti, sono queste premesse che assistono il Diritto contro le invasioni di qualunque potere dello Stato, il Diritto che, alla sua volta, trova ancora in quelle premesse condizioni favorevoli a modificare sempre più le basi storiche dell'evoluzione sociale: la proprietà, la famiglia, l'autorità. Ora, sono precisamente queste premesse che debbono costituire il punto di partenza ed il punto di arrivo di tutta l'opera legislativa dei Parlamenti in uno Stato costituzionale. Se ciò dimentica, o non tiene nel suo giusto conto, la cultura politica — uno dei fattori più importanti del diritto

pubblico — non è ardito affermare che le libertà politiche saranno le sole a perderci, poichè quelle vecchie assisie, nelle premesse della civiltà che le ha generate, si difenderanno da sè stesse, e, quanto al *come*, la storia non ha misteri per la nostra civiltà europea.

E questo non già perchè la cultura politica contemporanea favoreggi direttamente le dottrine, che mirano a spostare la cerchia costituzionale del diritto di proprietà e di libertà individuali, che anzi questa cultura è tutta quanta piantata su basi essenzialmente inconciliabili con siffatte dottrine; ma gli è, piuttosto, che essa, per una quasi indebolita coscienza dei proprii doveri, non si affretta con tutte le forme di pubblicità che la libertà le consente, a mettersi contro quelle dottrine, in nome della libertà e della proprietà, rompendo ogni equivoco e dando, alle innegabili tendenze democratiche del tempo, un contenuto pratico ed attuabile secondo le promesse, non ancora adempiute, del governo di libertà.

L'indugio non è giustificato per una cultura che, nei suoi metodi di ricerca e nelle sue basi essenziali, può tanto avvantaggiarsi dei risultati delle scienze storiche ed, in gran parte, di quelli delle scienze naturali; ed è esiziale poi perchè, con l'indugio, la sfiducia penetra nelle istituzioni, e queste sono accusate di essere, non solo inadatte, ma addirittura dannose al progresso del diritto.

In queste condizioni della cultura politica contemporanea giunge opportuna, anzi reclamata, una critica larga e penetrante della funzione legislativa dei Parlamenti. Se una tal critica riuscisse a dare la misura della loro azione, la sua importanza, nel periodo di crisi che traversano al presente le libere istituzioni, sarebbe uguale a quella che ebbe la teoria della divisione dei poteri, sul periodo nel loro primo affermarsi, e meriterebbe, come questa, un'eguale sorte di popolarità e di successo (1).

Certo, senza il suo appoggio, grandi rischi corre di andar perduta, per la storia delle forme politiche, un'esperienza di non piccol valore: quella delle istituzioni di libertà attuanti, se-

(1) Codesta critica non può, lo ripetiamo, condurre alla scoperta di un mezzo costituzionale per opporsi ad un'interpretazione dell'interesse politico dello Stato o di quello sociale della collettività, quale i rappresentanti della nazione facessero, in odio alla libertà ed alla proprietà del cittadino. La fisiologia della vita politica, nello Stato costituzionale — conveniamo — non conosce simili evenienze, e, certo, quando queste non fossero eliminate sul nascere, vorrebbe dire che quella è in un ambiente patologico e che la rivoluzione è alle porte. Ma gli è precisamente prima di giungere a quest'*ultima linea rerum*, che la coltura politica (per cui noi abbiamo invocato il forte sussidio di una sana ricostruzione giuridica della funzione legislativa dei Parlamenti) deve compiere la sua missione.

E ciò, prima che la forza delle cose, principalmente sotto la forma delle esigenze dell'assetto economico, abbia il suo fatale e necessario sopravvento.

condo le esigenze della socialità moderna, i progressi del diritto. Che se una siffatta critica presenta allo studioso grandi difficoltà, e per le complessità del tema e per l'impopolarità che l'accompagna, purtroppo la scienza non deve indietreggiare di fronte alle prime, e, tanto meno, aver paura della seconda. Benchè il difendere i diritti individuali dei cittadini contro l'autorità dispotica di un solo, offrisse maggiori tentazioni di popolarità, pure il ricercare i rapporti che le rappresentanze parlamentari hanno con questi diritti, nell'economia della vita giuridica moderna, è tal còmpito altissimo, che se fosse attuato dalla cultura politica, questa potrebbe vantarsi di aver reso alla libertà servigi uguali a quelli che le son venuti dal liberalismo della prima metà del secolo.

La libertà ha bisogno ancora di uscir vittoriosa dalle dure prove del presente; solo dopo una completa vittoria contro le insidie che da ogni parte le vengono, si può rifornire di tutta l'energia che le occorre per la sua rinnovata missione nella società: vivere, progredendo nelle larghe forme della socialità, vivere accanto ed a sostegno di un'autorità forte, una, giuridicamente responsabile.

E mi consenta il lettore di por termine a questa ultima parte del mio saggio con le parole che, quasi sul medesimo argomento, dettava il compianto professor Scolari: “ Il regno costituzionale possede tale virtù di accomoda-

zione da corrispondere alle moderne necessità sociologiche. L'avvenire non rinchiude nel suo seno minacce ma promesse per le nostre istituzioni politiche, se il genio nativo e l'antico senno c'inspireranno d'accingerci a tempo, con prudenza e senza timidità, alla correzione delle leggi „ (1).

---

(1) Op. cit., pag. 128.

SOMMARIO

Come in tutta la prima metà del sec. XIX ogni cosa, condizioni materiali della società, pensiero filosofico e indagine economica ha contribuito ad assicurare un completo trionfo all'idee di libertà — Differenza nel successo tra le libertà economiche e quelle politiche — Loro reciproca rispondenza — Condizioni favorevoli fatte dalle nuove correnti sulle due forme di proprietà: la stabile e la capitalistica.

Libera concorrenza — Libero divenire per tutti — Uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge — Libertà di accumulazione indefinita del capitale.

Ambiente fatto da queste condizioni alla proprietà ed ai « limiti » che possibilmente potranno venire ad essa nella nuova organizzazione politica.

Missione fatta al liberalismo costituzionale — Nuova organica unione che sorse tra i termini « Stato, proprietà e libertà ».

Natura dei limiti al dritto di proprietà.

V. — Teoria dei dritti assoluti.

Sua antistoricità ed incompatibilità con un sistema di libertà costituzionali.

Nozione di limite — Suo lato dottrinario in quei paesi ove la libertà non ha avuto la stessa storia dei pubblici poteri.

Rapporto tra la libertà costituzionale ed i limiti che accanto ad essa può avere il dritto di proprietà — Come nei *limiti* si compie questo dritto — Condizione favorevole a questi limiti in un Governo di libertà.

Prova non trascurabile dei rapporti di reciproco compimento tra la società e l'individuo — Elemento individuale ed elemento sociale nel dritto di proprietà.

Conchiusione sull'indole costituzionale dell'attività limitatrice dello Stato moderno — Impersonalità costituzionale.

Elementi che racchiude la dichiarazione d'inviolabilità fatta dallo Statuto.

Motivi politici ed economici prevalenti del sistema costituzionale.

VI. — La pratica legislativa dei limiti al dritto di proprietà non ha interpretato quei motivi nella loro unilateralità —

Integrazioni successive dello Stato quale uscì dal periodo individualistico puro — Come lo Stato moderno compie il dritto individuale di proprietà.

Posizione giuridica dei *limiti* nello Stato autoritario — Confronto con quella assunta nello Stato moderno.

Importanza *costituzionale* di questi limiti.

VII. — Disegno dell'ingranaggio legislativo dell'attività limitatrice dello Stato moderno.

1° Limiti a determinate forme di proprietà.

a) FORESTE — Vincoli forestali e loro necessità nell'interesse dell'agricoltura.

b) MINIERE — Limiti alla proprietà mineraria — Natura speciale del dritto ad essa inerente.

2° Limiti alla libertà d'industria.

Posizione speciale di questi limiti:

a) CACCIA, PESCA — Limiti di modo e di tempo nell'esercizio dell'industria che ad esse si riferisce.

b) METALLI PREZIOSI, STRUMENTI, PESI E MISURE — Limiti nell'interesse del commercio.

c) MONETA E MEZZI DI CIRCOLAZIONE FIDUCIARIA — Prerogativa indiscussa dello Stato di batter moneta — Sua ingerenza discussa nell'industria bancaria — Posto che può avere in questa la « libertà d'industria ».

d) MEZZI DI TRASPORTO E COMUNICAZIONI — Loro importanza nella vita sociale e politica dello Stato moderno — Tendenze a trasformarsi in pubblici servizii: *a*) *Poste e telegrafi* — Tipi di rami di industria diventati pubblici servizii; *b*) *Ferrovie* — Come e se possono essere sede di libertà di industria — Presenza in esse di elementi che le spingono verso il monopolio.

3° Limiti di carattere imposizionale.

Sono svolti dall'attività imposizionale dello Stato — Come questa attività ha trovato le sue basi giuridiche nello Stato costituzionale — Elementi in cui questa attività li risolve: *Finanza*, per lo Stato; *Imposta*, per i cittadini.

FINANZA — Caratteri « costituzionali » della « finanza moderna » — Tendenza di una nuova scienza delle finanze a snaturare l'indole di quei caratteri — Posizione scientifica rispettiva della Scienza delle Finanze e di quella della Costituzione dello Stato.

Imposta costituzionale — Come l'esame costituzionale dell'imposta si compie studiandola: *a*) in sè stessa; *b*) per rispetto ai cittadini; *c*) in relazione ai poteri dello Stato.

L'imposta in sè stessa — Brevi accenni delle forme assunte dall'obbligo contributivo per meglio cogliere i caratteri che distinguono l'*imposta costituzionale* dalle varie forme di contribuzioni anteriori.

Stato antico (greco romano) — Epoca feudale — Repubbliche italiane — Medioevo — Stato autoritario — Stato costituzionale.

L'imposta costituzionale per rispetto ai cittadini — In armonia dei principii della massima libertà di produzione e di accumulazione dei capitali — « Generale » ed « uguale » per ciascuna porzione di ricchezza posseduta dal cittadino.

Alcun privilegio — Alcuna esenzione — Così si afferma, sotto forma negativa, l'attività limitatrice dello Stato costituzionale.

L'imposta costituzionale per rispetto ai poteri dello Stato — Come essa si muove nell'organismo dei pubblici poteri.

L'imposta e il potere legislativo — Rapporti costituzionali tra l' « imposta » ed il Parlamento.

Come « legge d'imposta » e come « legge del bilancio ».

« Legge d'imposta » — Titoli legislativi della « legge d'imposta » — *Se ha contenuto giuridico* — Questione quasi nuova nella scienza — Opinione del prof. Orlando — Laband, Blüntschli, Casanova, Hello, Palma, Constant — Stein — Esame della tesi del prof. Orlando — Il dritto di imposta dello Stato deve svolgersi tra le varie forme economiche che prende la ricchezza in un paese — Quindi ha bisogno di norme generali che guidino l'azione dello Stato — « La ricerca delle fonti imponibili non è atto di pura amministrazione » — Importanza per essa della funzione legislativa — Applicazione alla legge di « ricchezza mobile » ed a quella del « registro » — La mutabilità delle leggi d'imposta non può essere in contraddizione con il loro contenuto giuridico — Che « al dovere d'imposta manca e la correlazione ed il corrispettivo » è argomento che va commentato in armonia con la mutata natura dello Stato moderno — Valutazione dell'altro ar-

gomento, addotto dal prof. Orlando, quanto « alla posizione dei due rami del Parlamento tra loro e col potere esecutivo per rispetto alle leggi d'imposta ».

Origine storica della diffidenza, in Inghilterra, tra le due Camere — Non ve ne sono traccie sul continente — Importanza della supremazia che tende ad acquistare la Camera dei deputati in finanza, in politica, in tutto — Opinione del prof. Palma — Eguaglianza di dritto dei due rami del Parlamento per rispetto al contenuto giuridico delle leggi d'imposta, in tutte le costituzioni di Europa — Citazioni del TODD — Il potere esecutivo in materie di finanza e di « legislazione ordinaria » — Tendenza moderna del Gabinetto a riassumere nelle sue mani tutto il lavoro legislativo — Sumner Maine.

Esame dell'ultimo argomento « dell'origine storica dell'ingerenza dei Parlamenti nelle finanze dello Stato » — Come lo stesso argomento potrebbe portarsi contro la stessa funzione legislativa dei Parlamenti — Brevi accenni alla necessità di una ricostruzione giuridica di questa funzione — SCOLARI — « Sumner Maine ».

Conchiusione sulla necessità del « dritto finanziario » — Possibili ragioni del suo ritardato riconoscimento — Come si potrebbe raccogliere sistematicamente tutta la materia del dritto finanziario.

« Legge del bilancio » — Quasi « communis opinio » sulla natura dei suoi rapporti col potere legislativo — Importanza giuridica dei rapporti costituzionali della « legge del bilancio » — Come questa importanza si rannoda alla moderna tendenza giuridica nel dritto costituzionale — Rapporti tra la maggioranza della Camera ed il Gabinetto per la legge del bilancio — Differenze in Inghilterra e sul continente — Esagerazioni della gallofobia — Rifiuto del bilancio in Inghilterra, in Francia — Il famoso conflitto in Germania.

Contributo della mente giuridica tedesca nella teoria che ora domina sul dritto del bilancio dello Stato.

Importanza dell'opera dell' Arcoleo, in Italia — « Laband, Gneist ».

Accettazione generale della dottrina tedesca sull'istituto giuridico del bilancio — Opposizioni che ha suscitato in

Italia — Tentativi per snaturare l'indole giuridica dell'istituto del bilancio — Conchiusione sull'argomento.

L'imposta e il potere esecutivo — Come Gabinetto che ha, con la responsabilità del potere, il dovere dell'iniziativa in materia di finanza — Come amministrazione finanziaria che esegue le leggi di imposte — Potere regolamentare del potere esecutivo quanto alle leggi d'imposta — Privilegi dell'Amministrazione finanziaria, di *competenza* e di *foro* — Come il potere esecutivo può invadere il potere legislativo in materia finanziaria — Garenzie del cittadino.

L'imposta e il potere giudiziario — Come deve giudicare il potere giudiziario — Sua posizione per rispetto alla legge d'imposta.

Breve esame del contenuto costituzionale dell'attività imposizionale dello Stato moderno — Concetto « costituzionale puro » dell'uguaglianza tributaria — Quale si credè il cômpito costituzionale nella ricerca di questa uguaglianza — Generalità e proporzionalità — Importanza « costituzionale » di un concetto organico che regga la materia delle pubbliche gravezze — Quel che si può leggere nel Bilancio dell'entrata — Massima proporzionalità — Niuna esenzione — Efficacia del principio di *libertà* — Più attivo perchè più affine ai caratteri negativi della giustizia costituzionale — Poca efficacia del principio di una vera *eguaglianza tributaria.*

Altri elementi essenziali all'eguaglianza tributaria — Se questa possa ottenersi con le premesse economiche e politiche dello Stato costituzionale — Opinioni dei costituzionalisti.

Esposizione di tutte quante le domande di contributi — Altri elementi essenziali « ad un sistema » di imposte che tenda ad affermarsi in armonia con tutto il dritto pubblico dello Stato costituzionale — Brevi accenni di altre tre forme di limitazioni imposizionali (lotto, debito pubblico, demanio pubbblico).

4° Limiti al dritto di proprietà sotto forma di espropriazione per causa di pubblica utilità.

Fisonomia giuridica costituzionale dell'istituto dell'espropriazione per causa di pubblica utilità — Elementi essenziali:

Prezzo del presente Volume, Lire 2,50.